UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

Problemática y perspectivas de la Reforma Agraria en México

T E S I S

QUE PARA OPTAR AL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA EL PASANTE

CARLOS SOTO PONCE

1969

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA PRESENTE TESIS SE ELABORO EN EL SEMINARIO DE - DERECHO AGRARIO, DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL - AUTONOMA DE MEXICO; A CARGO DE SU DIRECTOR - SEÑOR LICENCIADO RAUL LEMUS GARCIA Y BAJO LA - DIRECCION PERSONAL DEL SEÑOR LICENCIADO ERNESTO LUGO FERNANDEZ.

I N D I C E

		Págs.
PROLOGO.-		VI
PRIMERA PARTE.-	PROBLEMATICA DE LA REFORMA AGRARIA.	1
	I.- La Reforma Agraria como elemento principal en el desarrollo económico, político y social.	3
	II.- La Tenencia de la tierra y la estructura del poder político.	5
	III.- Los aspectos sociales y económicos de la -- Reforma Agraria.	15
	IV.- La Reforma Agraria como un proceso social no planificado.	21
	V.- Los problemas de la aplicación del derecho.	35
	VI.- Las simulaciones en materia agraria.	41
	VII.- Bases de la planeación de la Reforma Agraria a nivel jurídico.	45
	VIII.- Desarrollo económico en la problemática - agraria.	51
SEGUNDA PARTE.-	LA TIPOLOGIA DE LA REFORMA AGRARIA.	59
TERCERA PARTE.-	CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS.	75
APENDICE.		91
NOTAS.		101
BIBLIOGRAFIA.		107

PROLOGO.

Las diversas consideraciones que han llevado a determinar a la ciencia como una fuerza productiva de la sociedad, al constituirse en la época contemporánea el centro en torno al cual gravitan todos los problemas sociales, obliga necesariamente a reflexionar sobre la importancia que a la ciencia se le da en la actualidad en el mundo y en nuestro país, y sobro todo lo que mas debe interesarnos, el impulso que deberá darle la proyectada Reforma Universitaria; es decir que ésta deberá formar parte para decirlo con Carlos Carlos Mariategui "la vanguardia revolucionaria científicamente preparada unida estechamente al proletariado y las demas capas sociales".

Esto es, la ciencia que constituye el signo de avance de todo los países, deberá ser puesta al servicio de la sociedad a traves principalmente de las universidades, y orientar mediante los instrumentos que la misma proporciona el estudio de todos los problemas que implica nuestro desarrollo.

Hernando Pacheco en un artículo publicado en el periódico "El Día" escribe "las viejas escuelas consideraban los presupuestos de educación en el capítulo de "gastos" mientras que hoy se clasifican en las de "inversión" por ser una de las que más altos efectos de multiplicación ejercen. Los cálculos de análisis de contenido han revelado, en orden a la productividad la influencia decisiva en el desarrollo económico, pero es infinitamente mas profunda y eficaz en orden a los cambios de mentalidad, es decir en relación con la ruptura histórica que provoca el crecimiento cualitativo del conocimiento".

En esta tarea la Universidad tiene una alta responsabilidad ante el país, pues es la que contribuirá necesariamente a su transformación, auspiciando la labor científica a su máximo, porque la "ciencia -dice Ortega y Gasset- es la dignidad - de la universidad más aún es el alma de la universidad que la nutre de vida e impide que sea un vil mecanismo, la universidad es, además, ciencia".

Asímismo la intervención de la Universidad es definitiva para el cambio de mentalidad de que habla Hernando Pacheco, es la primera que debe brindarle -- comprensión y apoyo, para poder crear una verdadera conciencia nacional, ahí sus metas, que pueden resumirse en la expresión de una Revolución Científica, que pueda encontrar su marco en la actual Reforma Universitaria.

Al desarrollar el tema de la Problemática de la Reforma Agraria, se hizo pensando en la exposición de cuestiones históricas, sociales y jurídicas, en las - razones para tratar la naturaleza y fines de ésta; se expone con brevedad la existencia de un fondo histórico, se analiza someramente aspectos económicos, sociales y - jurídicos, y finalmente se trata una parte de perspectivas, en la que se hace notar - como con la intervención de la Universidad participando del desarrollo de la cien-- cia, podría impulsar con rejuvenecido aliento la Reforma Agraria.

Finalmente expresaré con las palabras del Lic. Ernesto Lugo Fernández "que al seguir la interpretación de un método en un trabajo, se puede hacer derivar una serie de reflexiones con respecto al señalamiento de un compromiso ideológico, entonces es un deber expresar que no puede haber posibilidad de una ciencia social y verdadera, en donde no haya compromiso con la sociedad; el rechazo de ese compromiso ideológico, significa sin duda alguna la esterilidad de toda conclusión".

PRIMERA PARTE

PROBLEMATICA DE LA REFORMA AGRARIA

I

LA REFORMA AGRARIA COMO ELEMENTO PRINCIPAL EN EL DESARROLLO ECONOMICO, POLITICO Y SOCIAL.

A pesar de los múltiples estudios que sobre la reforma agraria se han -- realizado en los últimos años, puede considerarse que el problema no se ha enfocado en su totalidad, en sus amplias dimensiones. Algunos ponen su interés mas principal, en el aspecto social, diciendo que por sobre todo, la reforma agraria es un problema de justicia social, lo que es un aspecto importante, mas no es todo el problema.

Otros han considerado el problema de la reforma como "un problema de hacer que un recurso escaso para la comunidad, como lo es la tierra agrícola, cumpla su función social" (1).

Se discute igualmente sobre el papel social de la propiedad, sobre su - función específica, que sin dejar de ser importante, muy importante acaso, no es - mas que un aspecto del problema.

La reforma cuando se concreta al reparto de la tierra, o procurando que la tierra cumpla su función social, para que exista mas justicia y mejores oportunidades para todos los que trabajan o existen de ella, es solo un aspecto de la misma reforma y no se justifica sino por tales aspectos. La reforma se realiza por otras razo--

nes además, fundamentales: como que es el principal problema a resolver para continuar el desarrollo económico, social y político, aspecto que puede considerarse no sólo exclusivo del país sino de cualquier pueblo que no ha alcanzado los niveles de desarrollo de las grandes naciones capitalistas. Mientras el estado de subdesarrollo y de dependencia del capital exterior subsista, el sistema agrario reflejará fielmente la organización social y las instituciones económicas y políticas de esa dependencia. La acción del estado, apoyada por los terratenientes, estará dirigida a preservar los privilegios de la oligarquía en el poder. Asegurar el orden público como condición para el progreso material, será justificación suficiente para reprimir toda manifestación popular de progreso. En cambio la reforma agraria en una plan nacional de desarrollo económico, tiene significación según Myrdal "no sólo en su utilidad para crear las condiciones previas que son necesarias para elevar la productividad de la agricultura, sino principalmente como instrumento para socavar los cimientos de la vieja estructura de clases de una sociedad estancada" (2).

La reforma agraria, como elemento del desarrollo económico político y social, es un proceso muy complejo que implica transformaciones substanciales, no sólo en los modos de vida de las zonas rurales, sino además en la estructura del poder y de la organización social, transformación que como enseña la historia, al comprender tan profundos avances, nunca ha sido pacífica.

II

LA TENENCIA DE LA TIERRA Y LA ESTRUCTURA DEL PODER POLITICO.

La ambición de reducir a breves juicios la problemática de la reforma agraria, nos lleva de pronto a la certeza de que el móvil de la Historia de México, reside sólo en nuestra voluntad de transformar la sociedad en la que se ahogan las manifestaciones populares de nuevas formas de la tenencia de la tierra.

Precisar ahora la noción de reforma agraria basada en las formas de la tenencia de la tierra, es obligarnos a considerar la complejidad del fondo histórico de nuestra sociedad, desde sus orígenes. Esta circunstancia ha determinado en muchas ocasiones que el estudioso del proceso social se pierda fácilmente en el análisis de los aspectos principales, y considere como rasgos fundamentales los que sólo son aspectos parciales o de secundaria importancia.

Para los fines de este trabajo, sólo la visión de conjunto, aunque esquemática, respecto al papel desempeñado por las fuerzas productivas, localizadas en la agricultura en el desarrollo general del país, permitirá lograr la comprensión de los problemas actuales de la reforma agraria y vislumbrar su solución.

Luis Cabrera señalaba que las causas del movimiento revolucionario de -

1910 lo constituyeron lo que él llamó el "peonismo", "hacendimo", "fabriquismo", "extranjerismo", "cientifismo" y "caciquismo" y que aunadas a la corrupción administrativa, la supresión de los derechos políticos y la falta de capilaridad social provocaron el descontento y la explosión violenta de las masas populares.

Pero la causa mas objetiva del movimiento revolucionario, lo fue la miseria acumulada de las masas populares. Como todo movimiento revolucionario semejante, la Revolución surgió sin postulados filosóficos claramente definidos, pero formulando sus objetivos en la reforma agraria: "... esta no nació crecida, por completo armada de un programa y un procedimiento. Como la misma Revolución con la -- que se identificó y de la que pronto no podría distinguirse, la reforma nació como - resultado de un proceso lento y penoso de ensayos y errores" (3).

La reforma agraria surge así como una consecuencia del triunfo de la - Revolución. Pero, cuáles son los orígenes de la reforma? Carlos Tello en un interesante ensayo, los localiza así:

a).- "Los postulados que sobre el problema de la tierra predominaron - en aquella época, y

b).- En la estructura del poder de entonces.

A ello le son inherentes los objetivos de la reforma agraria en marcha, atribuibles al primer aspecto:

1).- "Protección de la pequeña propiedad.

2).- Entrega de la tierra a los campesinos por medio de la dotación o - la restitución.

Y por lo que se refiere al segundo aspecto:

1).- "Redistribución del poder político, aboliendo las formas feudales de la sociedad rural". y

2).- "Transformar los niveles de vida en el campo, social, política, cultural y económicamente".

Los antecedentes sobre la política aplicada a la distribución de la tierra, los encontramos en forma inmediata en el Programa del Partido Liberal, firmado en S. Luis Missouri el 1o. de julio de 1906, en el pensamiento de Molina Enriquez expresado en 1911; en las palabras de Luis Cabrera de 1912, quienes coincidían en afirmar que el desarrollo económico estaba condicionado en gran parte por el comportamiento del sector agropecuario, lo que dependía a su vez de la posibilidad de romper el monopolio de la tierra.

Al desencadenarse la lucha de clases en el campo, la burguesía mejor unidad y organizada otorga concesiones a los obreros y campesinos carentes de toda organización clasista, representadas en los artículos 27 y 123 constitucionales, logrando con ello unirlos bajo su dirección en contra de la estructura feudal del porfirismo. En la correlación de fuerzas resultantes al triunfo de la revolución, que por si sola la burguesía no hubiera podido realizar, algunas capas sociales desaparecen y surgen otras como la de los pequeños propietarios y empresarios agrícolas que al aliarse con la burguesía en contra del campesinado radical, deciden la estructura de la tierra mediante medidas de protección a la propiedad privada y entrega de tierra

a los campesinos mediatizados al convertirse en propietarios.

La política sobre la distribución de la tierra adquiere un lento ritmo en todo ese período (1917-1935) cuyo origen se localiza en la naturaleza de la Revolución. Factores diversos aún no estudiados suficientemente, coadyuvan en este proceso en el que la burguesía tan solo representaba un elemento, pero no lo suficientemente fuerte como para convertir al estado en su instrumento. Por un lado la falta de unidad del campesinado y la falta igualmente de expertos en las ciencias sociales al servicio de la reforma agraria y por el otro que se tema la reducción de la producción agropecuaria mediante una activa dotación de tierras a lo que seguiría un proceso inflacionario al aumentar el consumo de productos y disminuir la oferta en el mercado.

Sin argumentos con que combatir, el campesinado no considera suficientemente las consecuencias de las estructuras del poder ante la asociación dinámica de la burguesía y los hombres de la Revolución quienes se "convierten al paso de los años, en propietarios rurales... y el campesinado, que todavía no era propietario, esperaba o era agitado por el clero y la reacción" (4).

Hasta el año de 1935 la estructura del poder se integraba por lo que parecía el propósito de los hombres de la Revolución, convertir al país "...en un Estado Nacional, consolidando la situación política del nuevo régimen; defender a la Revolución frente a las fuerzas externas e impulsar el desarrollo económico del país sobre una base capitalista liberal y de activa capilaridad social. El problema de la tierra que motivó en buena parte la Revolución, pasa a un plano secundario" (5).

Al iniciarse el período de Lázaro Cárdenas, la Revolución estaba des-- prestigiada ante las masas campesinas. Cárdenas revitaliza la vía del desarrollo capitalista de la Revolución procurando el desarrollo de las fuerzas productivas del -- país y el aprovechamiento de sus recursos naturales limitando la intromisión del capital extranjero en este proceso. Mientras que acelera el reparto de tierras y la orga-- nización de los trabajadores de la ciudad, expide certificados de inafectibilidad y - garantiza la propiedad rural; a su vez nacionaliza el petróleo y los ferrocarriles y -- abre las vías a un desarrollo independiente.

Las consecuencias de la administración de Cárdenas fueron por una parte, los golpes inferidos a las relaciones semifeudales, la ayuda al progreso de la agricultura y a la ampliación del mercado interno, pero por otra parte se aceleran las contradicciones sociales que en la agricultura no fueron liquidadas; estas no se daban entre latifundistas-terratenientes ya liquidados y los campesinos, "...surgía la con-- tradicción entre los campesinos miembros de las comunidades y la capa de los propietarios de tierra tipo capitalista entre los cuales se encontraban tanto los terratenien-- tes transformados en propietarios capitalistas como los nuevos propietarios de la tie-- rra... Con el tiempo esta tendencia levantó cabeza y más tarde llevó a una situación que fue calificada por los agraristas de "contrarrevolución" agraria, es decir, a la -- etapa en que los círculos gobernantes estimulan aceleradamente el desarrollo del sector privado en la agricultura en perjuicio del ejidal" (6).

Como rasgo del desarrollo de la reforma agraria reflejado en la cuestión - de la tenencia de la tierra se destaca el proceso de concentración de la tierra en ma-

nos privadas y junto al surgimiento de una nueva capa de la burguesia rural, se siguen conservando los latifundios de "viejo tipo". En el informe de la época "Seis - Años al Servicio de México", se afirmaba: "Pese a las realizaciones agrarias realizadas hasta el momento, y la división de las grandes propiedades territoriales realizadas por el gobierno con la finalidad de crear la pequeña propiedad, en el aspecto de la concentración de la tierra, México continúa siendo fundamentalmente un país latifundista" (7).

Para el período 1940-1960 el proceso de las relaciones entre la estructura del poder y las formas de la tenencia de la tierra se puede expresar esquemáticamente como una alianza de la burguesía quien al buscar como signo de su política la "unidad nacional" se verá forzada a aminorar el ritmo del reparto agrario y a sofocar las demandas de mejores condiciones de vida material exigidas por obreros y campesinos, mediatizando a sus líderes, tarea en la que será auxiliada por la reacción, -- comerciantes, banqueros, industriales y el clero que predican la inviolabilidad de la propiedad privada, propalando a la vez que el fracaso de la economía ejidal, el desarrollo material del país ya que "...las actividades agropecuarias se desarrollan en forma satisfactoria; la productividad aumenta; la oferta de alimentos "per capita" -- puesta en el mercado urbano también lo hace; el campo se capitaliza y tecnifica; sus productos contribuyen a financiar las importaciones, etc." (8).

Como resultado de las modificaciones alemanistas al artículo 27 constitucional, el minifundio crece, los ejidatarios y asalariados rurales junto a los grandes - propietarios los comerciantes y en general la burguesía rural.

Como consecuencia de la estructura agraria lograda en la correlación de fuerzas nuevas creadas por la reforma agraria, junto al neolatifundismo se da el minifundio determinado por la superpoblación rural, lo que dará a su vez consecuencias en los aspectos sociales que agravan grandemente las contradicciones existentes.

Sobre el promedio nacional para 1960 de 6.4% de tierras de labor por ejidatario, sólo el 15% de ellos estaban en posesión de una superficie de labor medio de más de 10 hectáreas. Como el tamaño de la parcela de acuerdo con la ley es de 10 hectáreas de riego o sus equivalentes, la parcela se ha reducido realmente.

En el sector de la pequeña propiedad no ejidal, sucede una cosa semejante; si tomamos el dato de parcelas no-ejidales menores de cinco hectáreas, sucede que éstas han aumentado de 545 mil en el período de 1930-1960 a 899 mil, disminuyendo sensiblemente la superficie media explotada.

"En 1960, dice Carlos Tello, el 50% y el 40% de los predios no ejidales y las parcelas ejidales explotadas en forma individual, tenían en promedio 2 y 7.4 hectáreas de superficie de labor respectivamente. Es decir, el 90% de los propietarios (suponiendo que a cada propietario corresponda un predio) eran en ese año minifundistas repartiéndose apenas el 46% del total de la superficie de labor del país. -- Salvo en algunos casos donde existe una actividad altamente intensiva y productiva (verbigracia horticultura) el tipo de agricultura que prevalece en estas pequeñas parcelas se caracteriza por un bajo índice de productividad, un desarrollo tecnológico incipiente y por su incapacidad de satisfacer las necesidades mínimas de la familia -

campesina. La explotación de pequeñas y sobrepobladas parcelas no fomenta la productividad, ya que se trabajan intensamente con utensilios anticuados, y repitiendo el mismo cultivo año con año. Estas pequeñas unidades agrícolas no son aptas para mejorar los procesos y las técnicas de producción; por su tamaño, no soportan la mecanización y los ingresos que de ellas se obtienen no son lo suficientemente altos para lograr la tecnificación. Todo esto ocasiona el empobrecimiento de la tierra que, a su vez, reduce su productividad" (9).

Por oposición, las condiciones de trabajo del gran propietario son bien distintas pues cuenta con el crédito suficiente, la posibilidad de aprovecharse de la mecanización y tecnificación y convertirse en industrial o financiero mediante el traslado del capital acumulado de una a otra rama de la economía. Dispone además de una cada vez mas cuantiosa infraestructura creada por el gobierno y de la cual se beneficia exclusivamente, aumentando la explotación de la fuerza de trabajo flotante de los campesinos sin tierra pero con derecho a ella que calculados en cerca de tres millones están dispuestos a realizar toda clase de tareas mediante un salario muy inferior al fijado en la zona.

En el ensayo de Rodolfo Stavenhagen "Aspectos sociales de la Estructura Agraria en México", extraordinario por la abundancia de elementos científicos para conocer ese problema y de necesaria consulta, nos menciona el dato de que cerca de casi 300 mil ejidatarios son minifundistas y casi 900 mil son los minifundistas privados, representando el 31% de todos los jefes de explotación y el 14.6% de la población económicamente activa en la agricultura; participando sólo con el 13% en el

ingreso neto agrícola" (10).

Al considerar al gran propietario, dueño de mas de 200 hectáreas, estrato en el que se advierte una elevada concentración de la propiedad, se anotan 42 - mil propiedades, o sea el 3% de todas las propiedades equivalentes a 86 millones - de hectáreas o sea el 84% de la superficie de propiedad privada. Estos propietarios, junto con los medianos y familiares constituyen una clase dominante en el campo, - representando apenas el 15.3% de todos los jefes de explotación y 7% de la población económicamente activa de la agricultura, pero en cambio reciben el 46% del - ingreso neto agrícola. Esta situación ha hecho expresar a un autor que el minifundio, ejidal y no ejidal que constituye el 86% de las unidades en explotación, siendo así el "problema central de la agricultura en materia agraria, en el momento presente" (11).

III

LOS ASPECTOS SOCIALES Y ECONOMICOS DE LA REFORMA AGRARIA.

Los aspectos sociales del proceso de la reforma agraria, en la perspectiva contemporánea, han sido estudiados en forma por demás extraordinaria por el intelectual mexicano Pablo González Casanova: "...El cacique revolucionario, anticlerical, agrarista, mantiene formas de gobierno y relaciones personales de mando, iguales a las de sus predecesores. Pero al hacer la reforma agraria y colaborar en el desarrollo del país, el mismo se transforma ... de caudillo y agrarista pasa a ser -- dueño de ranchos y propiedades, y hasta de fábricas y comercios... sigue siendo cacique, llamándose revolucionario, y ya pertenece a lo que podría llamarse la alta - burguesía rural... De todos los factores tradicionales de poder puede decirse que la Iglesia es el único que ha sobrevivido a las grandes transformaciones sociales de México contemporáneo y que incluso a recuperado e incrementado parcialmente su -- fuerza... Es así como encontramos en el México de hoy un sector amplia y profundamente organizado, con financiamiento propio con expertos y técnicos a su servicio, con organizaciones que se coordinan entre sí y siguen -cada vez que lo juzgan conveniente para sus intereses- una estrategia común. Este sector tiene instrumentos -- efectivos que influyen en la legislatura y en la administración gubernamental, que -

modifican las decisiones del Ejecutivo..." (12).

Por lo que toca a las consecuencias económicas, estas han sido estudiadas afortunadamente en una forma mas amplia que otros aspectos. En el ensayo ya citado de Carlos Tello, podemos leer: "Los ingresos de las masas campesinas son significativamente bajos: el 78% de las familias rurales percibe ingresos anuales de apenas 815 pesos, equivalente a 137 pesos de ingreso medio mensual por persona" (13).

En el ensayo sobre "Las Tendencias de la Economía Mexicana" del economista Ramón Ramírez, se destaca la inoperancia de los sistemas productivos de la actividad agrícola que al absorber el 52.8% de la población económicamente activa, sólo contribuye con el 23% de la producción nacional. La situación en el campo se torna difícil si se considera además que los artículos industriales o manufacturados suben de precio en mayor proporción que los productos agrícolas lo que significa la depreciación del peso obtenido por el agricultor cuando se trata de adquirir productos industriales (14).

Otro aspecto lo constituye la subalimentación del campesino en México determinada en parte, por la baja del salario agrícola. En tanto que el salario anual del trabajador industrial, según censo de 1960 es de $8,152.43 el del comercio y finanzas es de $7,812.32 el de transportes y comunicaciones de $5,063.64 y el del campesino de $1,313.74 o sea el 18.74 del salario promedio que se percibe en las otras actividades.

De los datos de Pablo González Casanova resalta el carácter marginal

de la clase campesina: "En 1960, el 52% de la población rural mayor de seis años - era analfabeta; el 51% de la población rural no comía, en ese mismo año, pan de - trigo, carne, pescado, leche y huevos y el 23% de la población del campo andaba descalza. Más del 90% de los jornaleros y obreros agrícolas no estaban agremiados - en 1960 y, en ese año, la seguridad social sólo amparaba 80 mil beneficiarios en el campo" (15)

Como ya se ha expuesto, la reforma agraria en México, a diferencia de otros países, no es una política a corto plazo sino un proceso complejo realizado a -- través de distintas etapas y diversas orientaciones. Se hace resaltar en este trabajo, que es un proceso no planificado, y así lo menciona Marco Antonio Durán: "...no - había mas alternativa que adoptar la misma agricultura heredada del régimen ante-- rior, con todos sus retrasos, con todas sus deficiencias, con su impresionante baja -- productividad, a pesar que la reforma agraria se esperaba, aunque nebulosamente, el progreso agrícola; pero esto no podía lograrse de la noche a la mañana, sino que era necesario un largo y penoso proceso creador de los recursos para el paulatino perfec- cionamiento de la productividad de la tierra" (16).

Stavenhagen en su ensayo citado comenta al respecto que si bien la re-- forma agraria ha cumplido sus metas en lo que respecta a la destrucción del latifun-- dismo de viejo tipo y la liberación de las condiciones infrahumanas del peonaje, en - la meta relativa a la entrega de la tierra a los campesinos que la trabajan, la reforma es inconclusa por causas diversas, como el rápido crecimiento de la población que -- determina a su vez una diversidad de problemas sociales que solo se enumerarán:

1).- El minifundio y su pobreza.

2).- La desintegración de la comunidad agraria respecto de la cual no existe una legislación adecuada. El censo de 1960 registra cerca de dos mil comunidades con un total de 8.7 millones de hectáreas a poco más o menos 700 comunidades. Estas comunidades han resistido el embate de la apropiación privada y de la falta de una legislación que las proteja, y su tendencia es hacia la desintegración, pues las mismas comunidades carecen de fuerzas económicas y estructurales que las defiendan.

3).- El creciente aumento de la población. La tasa de crecimiento en México es de las más elevadas, a razón de más de 3% al año, y a consecuencia de la emigración de la población rural a las ciudades se registra en el decenio de 1950-1960 un crecimiento total de 3.08 correspondiendo a la población rural una tasa de 1.51 con respecto a la urbana de 4.89.

4).- El problema de la ocupación y el ingreso de la población agrícola derivado de la imposibilidad de que la misma población reciba tierras. Según cálculos registrados por el Centro de Investigaciones Agrarias, no podrán recibir tierras más de 300 mil campesinos, cuando ya se consideren agotadas las posibilidades de redistribución de las tierras bajo las leyes actuales.

5).- La estructura de clases en el campo.- Por un lado, consideramos

a las clases explotadas, jornaleros, minifundistas privados y ejidatarios; en otro lado existen diversos estratos que son consecuencia de la nueva estructura de clases producto de la Revolución; propietarios de unidades familiares, medianos y grandes propietarios. Estos propietarios, sobre todo los grande propietarios de "nuevo cuño y agricultura productiva de tipo comercial", disponen de la fuerza que quiere para sus necesidades y de toda clase de recursos.

6).- El colonialismo interno. Este fénomeno se da en las regiones mas - atrasadas del país, sujetas a un proceso contínuo de empobrecimiento en favor de las "metrópolis". En algunos lugares la explotación campesina es reforzada además de que como clase social, por su carácter de grupos indígenas, como pueblos colonizados y oprimidos.

7).- En la nueva estructura de clases determinada por la reforma agraria, debe considerarse a la nueva burguesía rural-urbana, integrada por comerciantes, dueños de negocios, funcionarios públicos y profesionistas de ciertas categorías, vinculados a la producción agropecuaria. Por su situación de clase-social, esta burguesía se encuentra vinculada con todo un sistema de dominación de la economía -- nacional en su conjunto y vinculada además a los grandes consorcios y monopolios extranjeros, que a la larga o a más corto plazo, frente a las presiones causadas por la creciente opresión de las masas populares, las convertirá en vulnerables.

Resultan aquí oportuno los conceptos de Jesús Silva Herzog, que reducidos a breves juicios ponen de manifiesto que después de cincuenta años y más de iniciada la reforma agraria, la miseria del campesino persiste; que a partir de las reformas al artículo 27 constitucional, el latifundio se ha fortalecido; que un gran sector de campesinos no tiene tierras y viven como parias; y que de no ligar la reforma agraria al desarrollo económico del país, será sumamente difícil salir del estancamiento actual sino es para recorrer etapas aún más amargas que las presentes, como serían las del retroceso económico (17).

IV

LA REFORMA AGRARIA COMO UN PROCESO SOCIAL NO PLANIFICADO.

Se ha insistido en expresar que la reforma agraria es un proceso social - muy complejo, no planificado y que en su desarrollo pone de manifiesto la influencia de intereses muy encontrados, refleja los aspectos de la lucha de clases que presiden la Historia de México. La reforma Agraria, a lo largo de las luchas sociales - hasta la actualidad, no significa sólo la dotación de tierras a los núcleos necesitados, ni la creación de la pequeña propiedad. Su fin último residirá en las transformaciones de los patrones agrícolas y su substitución por otros más dinámicos y justos - que faciliten el desarrollo económico del país.

A la fecha, la reforma agraria puede considerarse como un factor principalísimo en la actividad económica, pero contrariamente a lo previsto, ha sido causa y efecto de la acumulación del capital en el campo. Además, si la reforma agraria ha resuelto algunos problemas importantes, y otros de carácter social, como se -- demuestra por los datos invocados anteriormente, existen en la actualidad fuertes contradicciones sociales, económicas y políticas que es necesario superar.

El aspecto social puede considerarse el mas importante de la reforma --- agraria. No basta con dar la tierra; su fin consistirá en la incorporación del campesi

no al progreso general del país, asegurándole el goce de una existencia pacífica, - digna y humana.

Pero la medida en que se progresa viene dada por el grado de capacidad adquisitiva, de poder de compra como secuela del aumento experimentado en los ingresos reales. Pero para que la reforma pueda realizarse, es necesario que se operen modificaciones fundamentales en la estructura social y en la estructura agraria. Estos cambios sólo podrán realizarse racionalmente mediante un programa a nivel del - desarrollo de las ciencias sociales contemporáneas.

En la violenta historia de México, la lucha por la tierra ha presidido -- las etapas fundamentales de su evolución; todas las situaciones conflictivas, observadas en perspectiva dialéctica, invariablemente derivan hacia la estructura de la tenencia de la tierra.

Si consideramos que el orígen estructural de la tenencia de la tierra, dimana de la organización azteca expresada en el Calpulli, que constituye la forma -- primitiva de organización y aprovechamiento de los recursos naturales, y más tarde - en las etapas de la Colonia, esa estructura se expresa por el régimen de servidumbre - y de propiedad privada, que da lugar necesariamente en la época independiente a la concentración de la tierra, la organización de la tenencia de la tierra tendrá que considerarse como un proceso espontáneo sujeto a las leyes sociales y que forzosamente - tendía a beneficiar los grupos dueños de las fuerzas productivas. Igualmente debe -- considerarse dialécticamente que las luchas de los dirigentes sociales que con distinta sensibilidad política hicieron suyo el problema de la tierra en México, se encontraban

inmersos en un proceso espontáneo pero sin probabilidades de conocer el desarrollo - científico de la aplicación de las leyes sociales, sin estudios económicos, sin metodología ni instrumental para la investigación.

Hidalgo y Morelos, los prohombres de la reforma, Justo Sierra, Wistano Luis Orozco, Andrés Molina Enriquez, y tantos más, al penetrar en el análisis del - agro mexicano y en la estructura agraria, levantaron sólo su voz de protesta en contra de las infrahumanas condiciones de existencia de la población rural, sojuzgada y hambrienta, pero sus protestas contenían una idea encendida de justicia social, y -- que si tuvieron la virtud de conmover a las masas, ahora san tan solo testimonio histórico de inconformidad, pues jamás fueron escuchados por la oligarquía analfabeta y aristocratizante.

Las palabras proféticas de Arriaga, expresadas ya hace más de un siglo, resonarán después como un reto: "Este pueblo no puede ser libre, ni republicano, ni mucho menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia -- del absurdo sistema económico de la sociedad. Cómo se puede racionalmente concebir, ni esperar, que tales infelices salgan alguna vez, por las vías legales, de la esfera de colonos abyectos, y se conviertan por las mágicas palabras de una ley escrita en ciudadanos libres, que conozcan y defiendan la dignidad e importancia de sus - derechos? ... Hemos de practicar un gobierno popular y hemos de tener un pueblo -- hambriento, desnudo y miserable? Hemos de proclamar la igualdad y los derechos -- del hombre y dejamos a la clase mas numerosas, a la mayoría de lo que forman la nación, en peores condiciones que los ilotas y los parias?" 18).

La respuesta fue la Revolución de 1910, cuyas causas más objetivas lo fueron la miseria y la explotación de las masas campesinas, sin cuya participación, no hubiera sido posible la Revolución. Estas dieron un inmenso contenido social al movimiento, que confusamente, pero de manera segura, señala su objetivo en función de la reforma agraria.

La Revolución triunfante se institucionaliza en Querétaro y aprueba la Constitución de 1917. Las principales diferencias de los constituyentes se refieren a la actitud frente a la propiedad privada sobre la tierra. Fueron tres las corrientes -- principales: la que defendía abiertamente el derecho a la propiedad privada, jefaturada por Carranza, elaboradora del anteproyecto del 27 Constitucional. La corriente que consideraba necesario e indispensable introducir transformaciones de mayor trascendencia en el régimen de la tierra, jefaturada por Francisco J. Mújica y Heriberto Jara, que insistían en la liquidación del latifundismo y el regreso pleno de las tierras a los campesinos. Otro grupo se inclinaba por la nacionalización de la tie-- rra.

Las concepciones mas progresistas aunque envueltas en la defensa de - las formas "autóctonas" de propiedad sobre la tierra, en oposición a los principios - "europeos" de propiedad privada "absoluta" y que significaban demandas progresistas de terminar con el latifundismo, fueron expresadas por el ideólogo de la democra-- cia pequeño-burguesa Andrés Molina Enríquez, quien habló del derecho absoluto sobre la propiedad en favor de la nación, como había correspondido durante la Colonia española. La argumentación pretendía fundamentar la nacionalización de la tie

rra o en su caso sentar las bases para una más profunda transformación de las formas de tenencia de la tierra. Más los representantes de la nacionalización de la tierra eran minoría y dominaron los moderados, que si bien querían limitar la propiedad privada, no eran partidarios de su liquidación.

El artículo 27 se redacta sobre el principio de que el derecho supremo de la propiedad sobre la tierra pertenece a la nación, quien puede transmitirlo a los particulares creando con ello la propiedad particular. La nación tendrá la facultad de regular ese derecho mediante la división de los latifundios para estimular la propiedad privada creando nuevas regiones agrícolas. Protege el derecho de las comunidades indígenas y de los núcleos carentes de tierras.

Todas las complejas contradicciones, dise Simpson la lucha de opiniones en torno al problema agrario, se reflejaron en el texto del artículo 27 de la Constitución (19). Los autores de este artículo se esforzaron por conciliar los principios de la propiedad con los intereses sociales. Al ser discutido por el Congreso, continúa diciendo Simpson, los autores del artículo 27 declararon que "todo intento por aniquilar la propiedad privada particular, no es otra cosa que una utopía".

Al reconocerse tanto en la Constitución como en la legislación agraria que el ejido y la comunidad agraria eran categorías semejantes, se reconocen estas formas de propiedad agrícola como las mejores vías de desarrollo en el campo. Pero como expresa Shulgovski, de esta manera, la Constitución de 1917, con base en el estado de ánimo de las masas campesinas, influye en el carácter empírico y contradictorio del artículo 27, que reconoce las mas diversas formas de propiedad, y a la vez, apoyando la propiedad privada. Su misma naturaleza es endeble y no fue difí

cil que surgiera a primer plano, la contradicción entre la agricultura ejidal y la comunal por un lado, y la propiedad privada por el otro. Bajo el signo de esta contradicción se desarrolla la lucha en torno a los métodos y a las formas de las dotaciones agrarias realizadas desde los principios de la iniciación de la reforma agraria en México (20).

En los años subsiguientes, los funcionarios gubernamentales trataron de dar base teórica a su política, declarando que la creación de la clase de los pequeños campesinos, llevaría al campo progreso, "desarrollando la iniciativa y el carácter emprendedor de los campesinos", pues la pequeña propiedad, aseguraban, era una base segura de apoyo para el gobierno.

El primer período de aplicación de la reforma se reconoce como de "romanticismo agrario" que no es sino un intento de las fuerzas del gobierno de jugar con los intereses de las masas campesinas, levantando la consigna de respeto a las tradiciones autóctonas, período que termina pronto y da lugar al de la fraseología revolucionaria sobre el "socialismo mexicano", el que a su vez produce el período de la "política realista", llamada a terminar con la efervescencia en el campo, con la tendencia peligrosa para la élite gobernante, de la lucha de clases acelerada por las contradicciones en la ejecución de la reforma agraria.

Calles en 1924 determina su posición ante las comunidades, entre las que no consideraba al ejido, ni al cultivo común de la tierra como "forma verdadera" de economía agrícola, afirmando que la comunidad debería convertirse en la forma transitoria a la creación de la pequeña propiedad.

Pronto el mismo gobierno de Calle inicia medidas prácticas para realizar su política. Su instrumento principal fue la Ley sobre Parcelación y Entrega de las Tierras Ejidales, presentada al Congreso el 1o. de septiembre de 1925 y en la que se dice, que la introducción del principio de la propiedad individual, elevaría la producción agrícola e interesaría mas al campesino en el mejoramiento de los métodos de cultivo (21).

Al surgir la Liga Nacional Campesina a iniciativa de la Liga de Comunidades de Veracruz, se plantea la idea de unificar a las masas campesinas. Es entonces cuando el gobierno, que había seguido la política de división de los campesinos, inicia las represiones en contra del movimiento y cae uno de sus líderes principales, J. Guadalupe Rodríguez, fusilado en mayo de 1929 quien antes de morir comunica a Ursulo Galván su fe en el triunfo del proletariado y de las fuerzas progresistas de México.

El alejamiento cada vez mayor de una política congruente y racional de la reforma agraria, se pone una vez más de manifiesto ante el temor de que el campesinado de la región pretendiera dotaciones en la Laguna y Yucatán. En octubre de 1934, por medio de un decreto del Presidente Abelardo L. Rodríguez, se establecen en Durango y Coahuila dos regiones ejidales, declarando el gobierno que el problema agrario había sido resuelto y que la estructura de la Laguna no sería violada, medida que protegía a los dueños extranjeros de las plantaciones. La imprecisión de la política de los gobiernos del caudillismo es constante y zigzagueante.

Al referirse a éste período, el distinguido universitario Manuel Aguilera Gómez escribe: "Los titubeos respecto a los alcances del reparto agrario fueron ele--

mentos configurativos de la actuación pública en esta materia. La escasez de personal técnico, de recursos presupuestales, la ineficacia y falta de coordinación administrativa; las fuertes presiones políticas externas, contribuyen a estancar la acción de la reforma agraria" (22).

La política agraria en ese período se tornaba contradictoria a la par -- que se convierte en realidad en todos los gobiernos, el reparto de la tierra; durante el régimen del Gral. Calles una conciencia pequeño-burguesa preside los actos --- principales; la aspiración será la de crear con la reforma, una clase campesina rica que quedara colocada "por sus intereses y aspiraciones entre los ejidatarios y los -- grandes terratenientes"; una clase campesina a semejanza de la europea, dueña de - pequeñas, pero ricas y prósperas granjas. El gobierno envía para su discusión en el Congreso con fecha 3 de diciembre de 1925 el proyecto de ley de irrigación con -- aguas pertenecientes a la Federación y en él se dice, señalando los propósitos de dicha ley: "...PRIMERO.- Desarrollo de la producción agrícola del país mediante el aumento del área cultivada y asegurando las cosechas de la superficie ya en cultivo. SEGUNDO: Creación de la pequeña propiedad mediante el fraccionamiento de las tierras que se irriguen facilitando en esa forma la resolución del problema agrario. TERCERO: Liberación económica de una gran parte de la masa campesina del - país, fijándola a la tierra como pequeños propietarios" (23).

Frente a la lucha de clases desencadenada al iniciarse la aplicación de la reforma agraria, el gobierno, durante ese período tratará de estabilizar la agricultura y establecer "la paz social" en el campo. "Los gobiernos del caudillismo, dice

Shulgovski, al mismo tiempo que hacían concesiones a la reacción interna y al imperialismo, declararon que su política agraria descansaba sobre el esfuerzo de crear la clase de los campesinos propietarios, que supuestamente permitiría llevar la agricultura de México, a la senda del desarrollo contemporáneo europeo" (24).

Calles mismo expresaría al respecto mas tarde: "Mi preferencia por la clase campesina se basa principalmente en mis esfuerzos por crear la clase de los pequeños campesinos propietarios. Deseo de todo corazón que todo campesino posea tierra que pueda labrar. La conversión de cada campesino en propietario es el mejor instrumento para evitar los desmanes revolucionarios y políticos. Con ello en el campesino se crea el interés personal y aún más comercial para apoyar la situación actual" (25).

Con respecto a la política en materia agraria, otras notas más son las características:

1).- La desaparición paulatina y segura de la propiedad comunal para substituirla por la propiedad privada parcelaria, según el proyecto de ley enviado al Congreso el 1o. de septiembre de 1925 y sobre la que el Ministro de Agricultura de esa época, Luis L. León expresaba que había diferencia entre la forma burguesa clásica de pequeña propiedad y la parcela ejidal de propiedad privada.

2).- El descrédito de la agricultura comunal.

3).- El fortalecimiento de una pequeña propiedad mediatizada que amortiguaría las consecuencias de la lucha entre ejidatarios y terratenientes.

4).- Adjudicación a los pequeños propietarios de las tierras irrigadas -

como consecuencia de las obras emprendidas por el gobierno.

5).- Apaciguamiento de la tendencia a la afectación de la gran propiedad.

6).- La creación de medidas para la protección de la propiedad privada, como la imposibilidad de que los peones acasillados de ser considerados sujetos de derecho agrario.

"Como consecuencia de todas las limitaciones y "puntualizaciones" --- 46,391 comunidades campesinas fueron privadas de ese derecho y solamente 13,338 comunidades gozaban teóricamente de él. Por ejemplo, en el estado de Guanajuato en el territorio de un latifundio se situaron 3,629 comunidades campesinas, cuya población llegaba al 79.1% de toda la población agrícola del estado. Todas éstas comunidades no gozaban del derecho a la tierra según la reforma agraria. En total -- eran 118 comunidades las que gozaban de ese derecho" (26).

Durante el régimen del Gral. Cárdenas, la política agraria se caracteriza por el interés de entregar la tierra a los ejidatarios sentándose las bases de lo que hoy se llama "Reforma Agraria Integral" como institución, pues se entregaron en ese período 17 millones 609 mil 139 hectáreas. La Laguna, Soconusco, Lombardía, Nueva Italia y Yucatán quedan como testimonios de esa política decidida a contrarrestar la acción anterior, temerosa y claudicante ante el latifundismo intocable.

La acción de los regímenes posteriores marcan el desarrollo del proceso contrarreformista que cada vez más asume proporciones alarmantes. Sin embargo en los dos últimos regímenes, se torna de nuevo a la adjudicación masiva de tierras pero

subsisten las modificaciones en materia de amparo agrario y la ampliación de las propiedades agrícolas inafectables en aquellos cultivos particularmente remunerativos - como testimonios de los golpes asestados a la acción agraria.

Con una visión de conjunto, se puede afirmar que la política de reparto de la tierra ha estado presente desde los albores de la Independencia. Así se expresaba en el decreto histórico de 5 de diciembre de 1810 expedido en Guadalajara por D. Miguel Hidalgo. Igual cosa señala el padre Morelos en 1814 en su Proyecto para la Confiscación de Intereses de Europeos y Americanos adictos al Gobierno Español. Lo repetirá después Ponciago Arriaga en las sesiones del Congreso Extraordinario -- Constituyente 1856-1857 secundado por José María Castillo Velasco. Juárez expedirá las leyes de Nacionalización de los Bienes del Clero el 12 de julio de 1859, y -- mas tarde, el 20 de julio de 1863 expedirá la Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos a fin de que todos los habitantes pudieran adquirir una extensión de tierra - hasta de 2,500 hectáreas. La constitución de 1917, aprobada en Querétaro establecerá también como base de la reforma agraria, fundamentalmente, la adjudicación de tierras a los núcleos necesitados, aún cuando con las limitaciones que hemos estudiado, y la política de intepretación sufrirá los vaivenes, consecuencia de las -- contradicciones existente hasta nuestros días.

De la literatura que sobre la reforma agraria existe, podemos destacar - tres aspectos de la política del gobierno, y que por sobre las contradicciones existentes, han normado la distribución de la tierra, pero que nos sirven para destacar - la necesidad de aplicar los avances de las ciencias sociales contemporáneas, al tratamiento del problema agrario de México:

1).- La preocupación por aumentar la oferta disponible de bienes del campo para satisfacer la demanda interna.

2).- El propósito de generar un excedente destinado a la exportación.

3).- Un interés por las masas campesinas en general para que estas sean las que mayormente se beneficien de este proceso.

¿Cuáles han sido los resultados de la contradictoria política agraria en México, ante la desigual distribución de la tierra? En el valioso ensayo de Carlos Tello se plantean cuestiones semejantes al final de la labor de investigación por él realizada. Tal política agraria, lo dice el mismo Tello, ha dado como resultado un desarrollo desigual en el campo mexicano que, teniendo la forma de producción capitalista, beneficia los que controlan los medios de producción (27).

Al aplicarse la reforma agraria, le fué consubstancial el surgimiento de una nueva estructura agraria, el aparecimiento de nuevas formas de tenencia y explotación de la tierra, así como la supervivencia de otras, como las formas primitivas de la propiedad comunal de las zonas indígenas y los grandes latifundios.

El desarrollo agrícola determinó el proceso de acumulación capitalista en el campo, contribuyendo a elevar los niveles de la producción y de la productividad, la agricultura aporta bienes y servicios al desarrollo de las ramas industriales sobre un índice de paridad desventajoso como lo es el que se establece entre el índice anual de precios de los artículos del campo y los de la ciudad que el campesino adquiere (28).

Es indudable que la reforma agraria de acuerdo con las formas políticas-seguidas, ha sido la partera del proceso de acumulación de capital en el campo, y al mismo proceso le son inherentes otros rasgos como el alquiler de parcelas, el control por parte de empresas de tierras para el abastecimiento de materias primas que - se requieren para la producción capitalista industrial y la consolidación de nuevas - formas latifundistas, distintas a las del viejo tipo, vinculadas y protegidas por los - intereses capitalistas dominantes (29).

Stavenhagen en su ensayo ya citado, nos dice que a la fecha, 42,000 propiedades son las comprendidas como grandes propiedades, o sea que el 3% de todas las propiedades se encuentran en este estrato, concentrando un total de 86 millones de hectáreas, o sea, 84% de la superficie de propiedad privada. Entre los -- grandes propietarios deben de colocarse consecuentemente a los neolatifundistas -- que acaparan tierras que legalmente aparecen registradas como "pequeñas propiedades". Este estrato emplea regularmente mano de obra asalariada, realiza innovaciones tecnológicas y principalmente tiene acceso fácil a las fuentes del crédito agrícola (30).

En conclusión, consideramos que los complejos problemas de la reforma agraria no se resolveran mediante improvisaciones o mediante una política agrícola de corto o largo plazo, pues la problemática agraria rebasa todo planteamiento unilateral y a su solución tendrán que ocurrir las ciencias sociales contemporáneas a un nivel de compromiso con la comunidad.

V

LOS PROBLEMAS DE LA APLICACION DEL DERECHO.

El derecho se ha entendido como el conjunto de leyes e instituciones -- que regulan de manera determinada las relaciones entre los hombres. Tales relacio-- nes y el mismo derecho son reflejo de las condiciones de vida de la sociedad y no -- pueden ser deducidos de sí mismos ni del desarrollo del espíritu humano.

La interpretación y la aplicación del derecho en la realización de la reforma agraria ha estado íntimamente vinculado a la problemática agraria y conse--- cuentemente refleja las condiciones de vida de la sociedad.

La aplicación y la interpretación del derecho agrario además de que tiene su fuente y su razón en el artículo 27 constitucional, y es expresión del sentido - mismo de esta norma, ha sido en la práctica desvirtudado, obedeciendo a intereses - de clase de quienes lo aplican, ya se trate de cuestiones de procedimiento o sustantivas, hasta el grado de que, como dice Mendieta y Núñez al lado del problema -- agrario existe hoy el problema de la revisión y perfeccionamiento de la reforma agraria con la que se trata de resolverlo, ante la certidumbre de que no solamente no lo ha resuelto sino que lo está complicando (31).

Y en relación con las contradicciones de la aplicación del artículo 27 - constitucional, resulta sumamente interesante el ensayo de Alexandro Martínez Cam

beros "Apuntes para el Estudio de un Conflicto entre Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia", publicado el 29 de enero de 1968 en el periódico "El Día".

De 1917 a 1931, se estuvo aplicando por la Suprema Corte el artículo - 10 de la Ley del 6 de Enero de 1915, interpretando en un principio que el amparo -- era improcedente en virtud de exister en aquel artículo un recurso ordinario; pero como consecuencia de los subterfugios de los abogados, se logró que la Corte admitiera los amparos contra las resoluciones presidenciales de restitución o dotación de tierras a las comunidades indígenas, y otros núcleos de población. Tal obstaculización en la reforma agraria, dió por resultado que a causa de las protestas de los campesinos, principalmente del grupo "Ursulo Galván", se planteara la reforma al artículo 10 de la ley del 6 de enero de 1915, habiéndose realizado ésta en diciembre de -- 1931, en el apéndice No. 1 se incluye el texto completo de la reforma.

En 1933 con motivo de la aprobación del Plan Sexenal, se propuso la -- modificación de algunos artículos de la Ley del 6 de enero de 1915, y el Gral. Lázaro Cárdenas envió la iniciativa correspondiente al Congreso, pero la Gran Comisión Agraria, consideró que era pertinente realizar una reforma general del artículo 27 de la Constitución, para incorporar en él la Ley del 6 de enero de 1915; en el dictámen relativo, se transcribe casi íntegramente el artículo 10 de la ley del 6 de enero, --- dando lugar a las fracciones XIV y XV del artículo 27 Constitucional, texto vigente hasta antes de las reformas promovidas por el Presidente Miguel Alemán (Apéndice - No. 2).

Después de analizar Martínez Camberos en su ensayo ya citado las ejecutorias de la Corte (apéndice No. 3), obtenemos con él las siguientes conclusiones: -

que de 1934 a 1946, la situación legal era la siguiente:

"a).- El Presidente de la República está investido, como suprema autoridad agraria, de poder jurisdiccional para resolver sobre la dotación y restitución - de tierras y aguas a los pueblos, tomándolas de las propiedades vecinas mediante expropiación (fracción XII del artículo 27 Constitucional).

"b).- Las autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias incurrirán en responsabilidad si afectan pequeñas propiedades agrícolas en explotación; pero si el Presidente de la República, para conceder a los pueblos las tierras o aguas suficientes para las necesidades de su población, resuelve afectar una pequeña propiedad, puede hacerlo sin responsabilidad alguna y obrando dentro del espíritu y la letra del artículo 27 Constitucional.

"c).- Los propietarios afectados, así sean de grandes o pequeñas extensiones de tierra, no tienen ningún recurso ordinario ni extraordinario, ni podrán acudir al juicio de amparo, contra la Resolución Presidencial dotatoria o restitutoria, la cual tiene la firmeza y alcances de la Cosa Juzgada.

"d).- Durante un año, a partir de la publicación de la Resolución Presidencial en el Diario Oficial, los propietarios afectados podrán solicitar la indemnización correspondiente, pero pasado ese término, ningún derecho ni reclamación podrán hacer valer.

"e).- Todos los tribunales, locales o federales, la Suprema Corte de Justicia inclusive, están impedidos constitucionalmente para intervenir en cualquier forma que, directa o indirectamente, tienda a anular, modificar o condicionar una reso

lución presidencial dotatoria o restitutoria en favor de los pueblos, incurriendo en - responsabilidad si lo hicieren, y siendo nulos de pleno derecho los actos, acuerdos o fallos que de ellos provinieran".

Pero el criterio ha variado a partir de 1946, y se desprende del análisis de la ejecutoria que menciona Martínez Camberos (apéndice No. 4), es decir se ha aceptado el amparo en los casos de restitución o dotación de tierras o aguas, interpuesto por los afectados con esas Resoluciones Presidenciales, y por la denuncia hecha en su sexto informe el gobernador de Sinaloa Leopoldo Sánchez Celis (apéndice No. 5).

El derecho debe ser considerado como el mejor instrumento de realización de la reforma agraria; un ordenamiento técnico que comprenda todos los aspectos de la reforma será concretamente una Ley de la Reforma Agraria que a la fecha - no existe pero cuya necesidad se pondrá de manifiesto y en cuya elaboración deberán de concurrir los expertos y técnicos de las diversas ramas propias de la reforma - agraria.

Muchos aspectos del desarrollo económico, social y político del país están condicionados ineludiblemente a la solución acertada y oportuna de los conflictos y problemas que con motivo de la aplicación de la legislación agraria se susciten en los límites de la reforma. Desgraciadamente la situación es otra. Un estudio realizado sobre la reforma agraria por el Lic. Raúl Lemus García, justifica en muchos sentidos el carácter obsoleto de la administración de justicia agraria, según aparece de los datos que el mismo autor menciona: "En materia de procedimientos legales, cálcu

los extraoficiales estiman que en la actualidad, en términos aproximados, existen -- mas de 68 mil expedientes agrarios, de los cuales 20 mil son relativos a restitucio-- nes, dotaciones y ampliaciones de ejidos; encontrándose 9 mil tramitándose en primera instancia y 11 mil en la segunda. Por otra parte hay más de 9 mil expedientes en - los que se tramita la creación de nuevos centros de población agrícola; 7 mil relativos a inafectabilidades agrícolas y ganaderas; dos mil setecientos sesenta respecto a confirmación, titulación de bienes comunales y conflictos de límites; y más de 29 mil que se relacionan con diversos conflictos surgidos entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. La Confederación Nacional Campesina está realizando un in-- ventario de los juicios de amparo en materia agraria que afectan a sus agremiados, - pero conservadoramente consideramos que se tramitan en los Tribunales Federales mas de 2 mil amparos y en la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, noventa juicios de inconformidad" (32).

VI

LAS SIMULACIONES EN MATERIA AGRARIA.

El artículo 27 Constitucional, dice Mendieta y Núñez, considera el problema agrario en todos sus aspectos y trata de resolverlo por medio de principios generales que habrán de servir de norma para la redistribución del suelo agrario mexicano y el futuro equilibrio de la propiedad rústica (33). La fracción XVII manda que los estados deben dictar leyes en las cuales sea señalada la máxima extensión que dentro de sus respectivas jurisdicciones puede poseer una sola persona o sociedad y el excedente será fraccionado por sus propietarios o en su rebeldía, por los gobiernos locales, y puestos en venta en condiciones fáciles para el adquirente.

Es de sobra conocido que los terratenientes en toda la República han venido recurriendo, con la ayuda de abogados y funcionarios sin escrúpulos, al fraccionamiento ficticio entre sus familiares o presta nombres, amparados en la ingenuidad de un Código poco técnico, logrando la protección del orden jurídico a la pequeña propiedad agraria simulada.

La simulación agraria también se opera en un alto porcentaje en los ejidos de la República mediante el arrendamiento de parcelas y que en ocasiones conduce al acaparamiento de la tierra con los consiguientes trastornos del orden de las comunidades campesinas, en contravención a lo dispuesto por los artículos 171 y 159 --

del Código Agrario.

Conforme a la doctrina jurídica, y atendiendo a los móviles de los actos jurídicos, hay simulación cuando se celebra una convención aparente, cuyos efectos son modificados o suprimidos por otra contemporánea de la primera y destinada a permanecer en secreto. Existen diferencias jurídicas entre el dolo y la simulación, pues en tanto que en el acto doloso se dan las maquinaciones o artificios tendientes a inducir a error, en la simulación existe un acuerdo entre las partes, dirigiéndose la simulación en contra de terceros; en el dolo se logra el consentimiento de una de las partes mediante el engaño, y en la simulación, las partes mismas concurren a dar su consentimiento; ninguna es engañada, ya que precisamente su concordancia es para engañar a terceros.

En la especie, si la Constitución prohibe los latifundios y obliga al fraccionamiento de los existentes, la fraccción XVII del artículo 27 Constitucional, contiene, además de una obligación, un derecho subjetivo del que se encuentra en la hipótesis de la norma para llevar a cabo divisiones y fraccionamientos, razón por la que se complica el fraccionamiento llevado a cabo por latifundistas de acuerdo con la ley, y que sin embargo implica un fraude a ésta.

Ahora bien, uno de los problemas a resolver consiste en la simulación que se cometa al verificar la clasificación de las tierras la que en numerosos casos no corresponden a la realidad y en "grandes extensiones superficiales". El Ing. Emilio López Zamora da como un ejemplo el caso del estado de Chihuahua, en el que, según las estadísticas "...la casi totalidad de las tierras afectables (en su mayoría concesiones de inafectabilidad ganadera) están registradas como pastizales, propias ex-

clusivamente para la cría de ganados. Considerando la unidad de dotación que re-- sulta mediante la aplicación de este criterio, continúa diciendo, las perspectivas - para los campesinos chihuahuenses son extremadamente limitadas: la superficie total de los excedentes afectables en los latifundios, pese a que se trata de millones de - hectáreas, beneficia sólo a un número insignificante de campesinos...." (34).

Los casos anteriores pueden estar comprendidos en dos diversos casos de fraude a la ley; uno, que es burdo, y por el cual se aprovechan instrumentos lega-- les exteriores a la norma que se trata de eludir, y la otra, cuando se busca el apo- yo en el tenor literal de la norma o en contra de su espíritu.

Desde este punto de vista, resulta imposible considerar que la Constitu ción protege a la pequeña propiedad putativa, a la aparente pequeña propiedad -- que disimula un fraude a la propia ley. De todo se concluye que en los casos ante- riores, pese a salvar las apariencias y respetar la letra de la ley, se viola el espíri tu del precepto constitucional, se comete un fraude a la ley por estarse en presen- cia de una ilicitud jurídica (35).

Jurídicamente las simulaciones podrían estudiarse en un cuerpo de re-- formas al Código, que contuviera una serie de presunciones "juris tantum" en los -- casos en que se presume el fraude a la ley, dejando la carga de la prueba en contra rio al presunto latifundista para que desvirtuara las presunciones humanas y legales de acaparamiento de la tierra, en los casos en que los predios se encuentren conti- guos entre sí y titulados entre parientes dentro del cuarto grado colateral o en línea ascendente o descendente sin limitación, adopción, contrato matrimonial de separa

ción, o amasiato o por afinidad. El Lic. Raúl Lemus García, en su ensayo sobre -- "La Reforma Agraria en México" que hemos citado, expresa al respecto: "Para combatir los latifundios simulados con eficacia, debe promoverse una reforma a nuestra legislación a efecto de que se establezca un procedimiento especial para que las -- autoridades agrarias puedan decretar la nulidad de fraccionamientos ilegales, aumentar el cuadro de presunciones legales respecto a fraccionamientos simulados, y - fundamentalmente, establecer un delito específico con alta penalidad, que castigue los fraudes a la ley a través de la simulación, en perjuicio directo de la clase campesina" (36).

VII

BASES DE LA PLANEACION DE LA REFORMA AGRARIA A NIVEL JURIDICO.

En el desarrollo del Primer Seminario sobre Problemas Económicos de -- México, realizado en la Ciudad de Cuernavaca en el mes de Abril de 1965, por la ahora Facultad Nacional de Economía, se definió la planeación, en su forma más - simple, como "un sistema para tomar decisiones sobre la base de un conocimiento - general y objetivo de los hechos, considerando los distintos intereses nacionales pe ro sin llegar a determinar de manera específica ni todas las implicaciones de los ob jetivos ni los instrumentos necesarios para realizarlos. "En sentido más amplio, la - planeación comprende los objetivos nacionales, regionales, globales y sectoriales - y los instrumentos para alcanzarlos".

La planeación así entendida, aún cuando en los países socialistas, no - implica el uso de medios compulsivos, sino a lo sumo el sacrificio de una parte del principio de lucratividad mediante la segregación parcial de bienes y servicios del mercado y de la propiedad privada para ser manejados con miras a satisfacer necesidades colectivas básicas, como la educación, salud pública, etc.

En el caso de la reforma agraria ha surgido un complejo de relaciones - sociales de muy distinto orden, que se conducen anárquicamente con gran desperdi-

cio de recursos, sin plan de desarrollo sin objetivos y metas precisas, por lo que se hace necesario adoptar un plan de desarrollo económico y social que comprenda a la reforma agraria como básico problema nacional, pues como estableció el seminario: "En los países subdesarrollados el imperativo de planear es aún más urgente, porque a la presión de los factores señalados, hay que añadir la de un crecimiento demográfico elevado" (37).

Los antecedentes de la planeación en México se relacionan con el proyecto de ley sobre "El Plan Nacional de México" de julio de 1930 así como el primero y segundo planes sexenales, carentes de metodología adecuada para ser realizados en una economía capitalista. Posteriormente se crean en 1942 la Comisión Federal de Planeación Económica y en 1946 la Comisión Nacional de Inversiones que operan en una etapa caracterizada por la desigualdad del reparto del ingreso y la riqueza. En 1954 se crea la Comisión de Inversiones dependiente de la Presidencia de la República con objeto de planear las inversiones del sector público y al crearse la Secretaría de la Presidencia en 1958, la planeación se extiende al sector privado que a la fecha no ha realizado los objetivos previstos.

Uno de los problemas principales respecto a la planeación en México es si la misma es compatible con las normas constitucionales o si por el contrario se imponen modificaciones en varios aspectos del orden jurídico, de manera tal que la planeación se encuadre dentro del sistema político actual.

Para ese efecto, la planeación democrática ajustada a nuestro sistema político exigirá condiciones precisas:

1).- La información mas amplia a efecto de obtener la comprensión de la comunidad en la ejecución y control del plan.

2).- La introducción del elemento dinámico en la producción para destinar bienes y servicios suficientes a los problemas básicos de la sociedad.

3).- Realización de un programa de desarrollo económico.

Podemos hablar respecto a que si la reforma agraria puede ser planificada, aisladamente como parte de la realidad objetiva o vinculada a la problemática general social, política y económica del país para cuya realización se exigirán las anteriores condiciones.

Concebir la planeación del problema agrario fuera de la administración pública sería igual que eliminar el sistema racional de decisiones y comunicaciones entre los grupos; con matices racionalistas y exclusión de las relaciones del poder y de presiones de arriba o hacia abajo en el que nadie puede cambiar el comportamiento de nadie, las relaciones de poder efectivo dejan de tener sentido.

Por el contrario, la posibilidad de racionalizar la organización administrativa queda ligada a la dificultad de eliminar la incertidumbre en el cuadro de la acción humana y quien tiene el mayor poder está en posibilidad de controlar hasta cierto punto el margen de incertidumbre engendrado de su acción (38).

El subsecuente problema a determinar será el de si la planeación del problema agrario se realiza en el marco jurídico vigente sin ameritar reformas constitu--

cionales.

Se ha expresado que dada la novedad de los términos de la política de la planeación aplicados a cualquier nivel son recientes, los problemas inherentes a la misma le fueron desconocidos al constituyente como una necesidad política y consecuentemente se requiere revisar las instituciones, las leyes y mecanismos operativos.

La Constitución de 1917 es de corte liberal, se ha dicho, y no podría además satisfacer las necesidades de la planeación. Esto nos obliga a recordar que durante la pasada legislatura el partido Popular Socialista por medio de su representación camaral, al presentar la iniciativa de reformas al artículo 28 Constitucional, planteaba el problema de encauzar el desarrollo económico de México dentro del marco de la Constitución, para cuyo efecto la misma, en su parte relativa, debía ser reformada y así el orden constitucional reconocería que los principios del desarrollo económico, conjuntamente con otros, serían la base para la organización del país, fijada su estructura en las leyes relativas. Si la planeación se realizara al margen de reformas substanciales en nuestro orden jurídico, el desarrollo económico y la realización de la reforma agraria sería obstaculizado por la estructura jurídica imperante ya sea por las decisiones de la Corte o de cualquier Juez de Distrito deseoso de hacer respetar la Constitución, lo que equivaldría a plantear el dilema de realizar la planeación al margen de la Constitución y su consecuente violación en ciertos casos o ajustarla a los estrechos margenes actuales, sin el logro de sus propósitos principales.

A ello se alegó por algunos legisladores, opinión que se refleja en el Seminario referido, que "la planeación encuentra su legitimación en el artículo 133 de

la Constitución y que las facultades del gobierno federal se hallan expresamente -- atribuídas por el artículo 134". En virtud de que la fracción XXX del artículo 73 - constitucional autoriza al Congreso para expedir todas las leyes necesarias a fin de - hacer efectivas las facultades expresamente determinadas de los poderes, en las mismas disposiciones se encuentran los fundamentos para que el Congreso de la Unión -- legisle en los aspectos de la planeación económica o social. Por tanto la planeación integral o parcial se puede realizar dentro del límite de nuestro marco jurídico.

Además consideremos los términos de la fracción I del Artículo 89 constitucional que concede al Presidente de la República facultades para proveer en la - esfera administrativa la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso - en materia económica, y por tanto el Presidente de la República, en su caso, puede obrar correctamente dentro del orden constitucional, al expedir algún reglamento o decreto en materia de planeación en el ámbito nacional o bien, celebrar acuerdos o convenios con los gobiernos de los Estados de la República, tal como se ha venido repitiendo en otros diversos aspectos.

Al estudiarse las conclusiones a que llegó el Seminario, así como los comentarios de prensa en torno a la proposición referida, formulada por los representantes del Partido Popular Socialista, puede considerarse que el planteamiento de los problemas jurídicos de la planeación, a cualquier nivel, carece de importancia para los fines de lograr el desarrollo económico, político y social del país.

Desde luego la Constitución no debe considerarse como un instrumento con - significado estático o como un símbolo; es más aún en opinión de los constitucionalistas: es

ámbito de las normas mas generales del Derecho Público y que al interpretarse, se hará con un criterio comprometido con el beneficio de la sociedad.

En el caso de la planeación, que se propone la realización de metas de bienestar, de justicia social, de progreso para la sociedad, puede considerarse que la Constitución no se opone a ella, sino que por el contrario la realiza como instrumento de progreso. Son de invocarse los términos de los párrafos a) y b) de la fracción I del artículo tercero de la Constitución que al referirse a la democracia como una estructura jurídica y un régimen político que establece un orden social en lucha por el mejoramiento económico, político y social del pueblo, determina el carcter nacional de la educación atendiendo a la comprensión de nuestros problemas, el aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa y aseguramiento de la independencia también en el orden político o económico y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.

Por tanto debe considerarse el orden jurídico establecido no como un conjunto de principios normativos, estáticos en el tiempo y en el espacio, sino como un instrumento de la realización de los fines del hombre, plenos de humanismo, que lo ayuden a realizar sus aspiraciones y las de la colectividad hacia el progreso y la justicia social determinadas por el fondo histórico.

VIII

DESARROLLO ECONOMICO EN LA PROBLEMATICA AGRARIA.

Si de los datos censales se justifica el crecimiento satisfactorio del sector agrícola, aun cuando éste desarrollo ha tenido lugar solamente en algunas regiones del país, en donde se cultiva con metas comerciales, altamente productivas, - principalmente en los distritos de riego del Norte y Noroeste, nos toca ahora analizar el problema de si el desarrollo industrial es la causa de la reforma agraria, o por el contrario, ésta es la determinante de áquel.

Es posible afirmar que México ha terminado su etapa "fácil" de industrialización basada en la sustitución de importaciones de bienes de consumo. En el país se adquiere la mayoría de bienes de consumo de toda clase que se demande. - De las importaciones totales, aproximadamente cuatro quintas partes están constituídas por materias primas industriales y bienes de capital.

Con una planta industrial relativamente diversificada, el país está en - el umbral de una segunda etapa de industrialización que se caracteriza, por una -- parte, por la atención preferente a la industria pesada con miras a la sustitución de la importación de bienes de capital, y por la otra, por la elevación constante de - los niveles de la productividad de las diversas ramas de la industria, a modo que -

los productos manufacturados mexicanos participen de manera creciente en los mercados mundiales.

El Secretario de Industria y Comercio, Octaviano Campos Salas, ha declarado recientemente en la inauguración de la asamblea general ordinaria de la -- CONCANACO, en Monterrey, N. L. que el producto nacional bruto para 1968, - de 6.4% equivaldrá a 330 millones de pesos, agregando con respecto a la clasificación que México podría ocupar como país sub-desarrollado o desarrollado, que: --- "...aún cuando no se dispone de una lista oficial de las Naciones Unidas de las - características de los países que forman parte del club de los desarrollados, y existe una situación fluída y dinámica muchos podrían aceptar un listado siempre arbitra-- rio y cambiante de una mayoría de esas características, en la siguiente forma: aproximadamente el 70% de su población se dedica a actividades distintas de las rurales; no existe el analfabetismo; el 50% de la exportación consiste en productos manufacturados; se produce internamente una alta proporción de la maquinaria y del - equipo que el páis requiere; el ahorro nacional y el mercado interno de capitales - son suficientes para satisfacer las necesidades crediticias del país y el producto per capita es superior a 800 dólares. Los datos aproximados y algunos muy gruesos, de - México para 1968 para cada una de esas características son las siguientes: tiene -- poca investigación científica y tecnológica; el 55% de la población es urbana; hay un 24% de analfabetismo; el 22% de su exportación total corresponde a nuestros productos manufacturados; el 30% de la maquinaria y equipo que el país requiere es de origen nacional; el ahorro nacional y el mercado local de capitales cubren aproxi-

madamente el 90% de las necesidades crediticas y el producto per cápita es de 560 dólares anuales".

"De la comparación individual de estas categorías se desprenderá que, - aún cuando estamos abandonando rápidamente el campo de los países en desarrollo, y en ello está lo estimulante de estas reflexiones, nos faltan 15 o 20 años de tenaces esfuerzos para llegar a la condición de país desarrollado. A éste análisis del progreso del país, expresado en términos globales y de promedios, habrá que sobreponer - las metas de la equitativa distribución interna de la riqueza y del ingreso generados por el esfuerzo general. En estas condiciones la meta del desarrollo se hace deseable para todos porque se convierte en sinónimo de empleo bien remunerado, servicios médicos garantizados, acceso a la educación y a la cultura y un alto índice - de bienestar propicio al cultivo del espíritu cívico y a las altas manifestaciones de - la dignidad humana" (39).

El concepto claro de lo que deba entenderse por desarrollo económico - que satisfaga plenamente, no se ha encontrado aún dice Alvaro de Albornoz, a pesar de que aceptamos que entraña él mismo el crecimiento del salario real y no obstante que surgen una serie de dificultades para determinar si éste desarrollo económico se refiere al ingreso real total o al ingreso real total "per cápita" (40).

En realidad el desarrollo económico implica una serie de cambios cuantitativos y cualitativos de la estructura de un país o de una región cualquiera. La teoría del desarrollo económico determinado a otro más avanzado. Esta teoría debe hacer el exámen de las contradicciones económicas de los distintos momentos del proce

so de desarrollo, porque tales contradicciones son el motor fundamental que determina los cambios. El desarrollo económico significa una transformación de vasto alcance en la estructura económica, social y política, y en la organización dominante de la producción, distribución y consumo.

Es importante determinar el estado del desarrollo económico del país y su ubicación dentro de una tipología económica a fin de considerar en qué grado ha sido posible el desarrollo industrial del país mediante la ayuda que en su caso le haya brindado el sector agropecuario.

Al decir de Ramón Ramírez, la discusión es más sofística que real, "pues tanto la revolución en la industria como en el campo se interfluyen mutuamente; son fracciones de un todo, parte de un solo cuerpo" (41).

De igual opinión es Fernando Paz Sánchez cuando a su juicio la cuestión debe referirse al pensamiento de los clásicos Adam Smith y David Ricardo que consideraban el papel de la agricultura dentro del proceso de desarrollo general y que debido a los espectaculares avances de la técnica, de los transportes, de la distribución, relegaron a segundo plano su importancia considerando a la industrialización como el factor del desarrollo capitalista.

Estas dos concepciones, al recobrar su importancia la agricultura en las vías del desarrollo industrial no es posible sin el desarrollo previo o simultáneo de la agricultura, en la forma expresada por Marx y Lenin, y la otra, malthusiana, que sostiene que en el proceso de desarrollo económico la población agrícola tiene que disminuir no solamente en números relativos, como sucede en México sino también en -

números absolutos. Es decir, controlar el nacimiento de la población y trasladar a la población sobrante de la rama de la agricultura, a las otras diversas ramas de la economía, a efecto de que la riqueza social se distribuya equitativamente.

Estas corrientes, al decir de Paz Sánchez se representan en México en la actualidad por medio de Cárdenas, Bassols, González Roa, Molina Enríquez, Flores Magón, Lerdo, Juárez, Ocampo, Altamirano, Zarco, Arriaga, Mora, Morelos, Hidalgo, y la otra, que arranca de Iturbide, Alamán y Santa Anna, Miramón y Mejía, Maximiliano y Díaz, es representada por Alemán, Espinoza Iglesias, Gómez Morín y tantos otros (42).

Para Albornoz, la política económica lamentablemente seguida por los países subdesarrollados ha pretendido fomentar la industrialización, abandonándose hasta cierto punto, las actividades primarias; de aquí que se subestimen los rendimientos marginales del capital invertido en la agricultura y en cambio, se le de gran impulso a la industrialización. Esto ha cegado tanto a los dirigentes como a los técnicos de los países subdesarrollados, quien es no han comprendido que la revolución industrial acelera el proceso acumulativo del crecimiento, pero casi en la totalidad de los casos, previamente se ha desarrollado la agricultura, y así lo confirman las revoluciones agrícolas que precedieron a la Revolución Industrial en Inglaterra, en Francia y en Europa continental, cuyos rasgos esenciales fueron: la expansión de las unidades explotadas, la utilización de nuevas técnicas y la transformación de la mentalidad de los agricultores. No hay pues desarrollo industrial sino se apoya en un revolución agrícola (43).

Ante el proceso del desarrollo social, debe considerarse que todo fenóme

no social es consecuencia a su vez de la interacción de una serie de fenómenos di-- versos, y que a su vez, como efecto, dará lugar al acaecer de otros fenómenos distintos. Pero este hecho sólo podrá ser determinado como tal cuando adquiera desa-- rrollo y pueda servir como premisa del conocimiento científico ya que en las cien-- cias sociales el objeto es más difícil de determinar que en las ciencias naturales. - La ausencia de una base segura, madura, sólo dará lugar a teorías falsas. En ese -- sentido comprobamos mediante el método histórico, que en la historia de los países avanzados, hubo hechos, fenómenos sociales o económicos que provocaron cambios - fundamentales en la industria y en la agricultura, sin que por su parte se hubieran - propuesto acabar con el sistema feudal o con las técnicas de producción agrícola, o desarrollar la producción industrial.

Tal como sucede en el área de cualquier fenómeno social, acontece en el desarrollo de la industria y de la agricultura. Los avances de una rama o de otra, se interfluyen, se condicionan mutuamente, de acuerdo con las leyes del desarrollo social. Por eso a la vez que existen ciencias que estudian los aspectos particulares - del conocimiento humano, fenómenos y procesos sociales, existe también una ciencia que estudia el desarrollo de la sociedad en su integridad y que sirve a la vez de instrumento de transformación de la sociedad a la que estudia.

De acuerdo con los principios de esta ciencia, podemos estudiar los fenómenos complejos de México que dieron lugar al inicio del desarrollo y al incremento de la industrialización.

Se tendrá que hacer referencia al fenómeno más determinante que es la-

Revolución de 1910 y tal y como lo hemos dicho, permite que varias décadas des-- pués de la redistribución de la tierra el desarrollo agrícola que es su consecuencia, sea a la vez causa de la acumulación de capital en el agro. Mediante una política de inversiones del sector público se construye una infraestructura diversificada que permite al sector público y al sector privado realizar inversiones productivas me-- diante la acumulación primaria de capital realizada por los que desempeñaban altos puestos gubernamentales. La reforma agraria y el avance industrial son fenómenos -- concatenados. La lentitud de la reforma agraria y las diversas formas de acumula-- ción de capital se interfluyen, como se relacionan también las aportaciones del sector agrícola al desarrollo de la industria y el establecimiento de índices de paridad, lesivos al agricultor, y la inversión de grandes capitales extranjeros. Son a su vez - causa y efecto de los fenómenos anteriores, el desigual crecimiento en veces y de- sarrollo en otras, de la agricultura mexicana. En tanto que en grandes porciones del territorio nacional, cuyo 81% que se cultiva está sujeto a las contingencias "de un - temporal errático", una gran proporción de campesinos recurren a las formas tradi- cionales, usando arado egipcio o la coa, y otros sectores emplean las formas mas -- adelantadas de las técnicas agropecuarias y de mecanización.

Por lo anterior podemos juzgar que el desarrollo de México presente as- pectos de crecimiento, que no es lo mismo, y que el desarrollo real sólo se funda-- menta en la expansión del mercado interno y en nuestro capital propio que rompa -- los nexos de dependencia estructural que el país padece y se encamina hacia el lo- gro de una política agrícola que eleva los niveles de productividad y resuelva el -- princiapl problema, que es el problema social del campo.

"La industrialización, dice Oscar Lange, requiere un aumento considerable en la oferta de productos agrícolas para poder alimentar la creciente población agrícola. Esto último requiere una modernización de los métodos y sistemas de producción agrícola: maquinaria, tractores, fertilizantes, etc.; estos últimos productos deben ser elaborados por la industria. Por lo tanto, la industrialización requiere la modernización de la agricultura; al mismo tiempo que la modernización de la agricultura requiere la industrialización". (44)

SEGUNDA PARTE

LA TIPOLOGIA DE LA REFORMA AGRARIA.

El problema del concepto o de la definición de "Reforma Agraria" es -- muy difícil y en la historia de las ideas sociales en México podemos encontrar múltiples conceptos de ese fenómeno, de los que algunos corresponden a especiales concepciones de la sociedad, del mundo o de la vida, y otros en cambio que son absurdamente inconscientes y malintencionados.

"El problema de la definición de "reforma agraria" es diferente para cada sector, para cada grupo político, para cada región, para cada clase social, y es distinto en su concepción aún para cada campesino de una misma zona agrícola" -- (45).

Para poder comprender el problema de la definición de la reforma agraria y su ubicación en una tipología sistemática debemos dejar sentadas ciertas premisas. Seguramente la primera será la de comprender que la sociedad y las ciencias sociales que la estudian, aparecen como una continuación del estudio de la naturaleza y de sus leyes y que al estudiar la reforma agraria como fenómeno social, debemos de considerar la base natural de toda una serie de categorías sociales, tal como Carlos Marx lo dejó sentado (46).

La sociedad es un objeto de estudio más complejo que el estudio de las ciencias naturales porque es, en su aparición, un estudio superior, aun cuando no lo es de acuerdo con las concepciones positivistas y mecanicistas de Comte. La uni

dad de las cosas del mundo determina la unidad en cuanto a objetivos y metodolo-- gía, tanto en el conocimiento de la naturaleza como en el de la sociedad, y la unidad de principios tanto en las estructuras lógicas de las ciencias naturales, como de las sociales. Pero en el estudio de los fenómenos sociales debemos de tomar en cuenta que existen rasgos propios, condicionados por la formación de la sociedad, en especial al concepto de "fondo histórico" aludido por Oscar Lange.

Las relaciones sociales, que son de diverso tipo decía Oscar Lange, son un tipo de reacción constante, de unos hombres con otros, a través de una actividad de un tipo dado que se repite constantemente. "Las relaciones sociales que se anu-- dan en el curso del proceso económico se distinguen de otro tipo de relaciones sociales en que se establecen por intermedio de los objetos materiales que sirven para la satisfacción de las necesidades a través de los medios de producción o de los medios de consumo. Estas relaciones sociales que aparecen por medio de los medios materiales, es decir, por medio de las cosas, son designadas con el nombre de relaciones -- económicas" (47).

Esto es consecuencia del carácter específico de la sociedad y para su conocimiento debemos tener presentes las palabras de Marx que consideraba al hombre como actor y autor al mismo tiempo de su "drama histórico-mundial" porque el hom-- bre, que es quien forja la historia, al obrar sobre la naturaleza da lugar a un proceso dialéctico, de interacción.

Es así, como en el estudio de la reforma agraria, debemos establecer límites históricamente condicionados, porque históricas son las condiciones de vida ma

terial de la sociedad, y al estudiar el Derecho Agrario, que estudia fenómenos y relaciones sociales históricamente determinados, estudiaremos también las relaciones económicas, políticas e ideológicas de los hombres, las que se hallan ligadas íntimamente a intereses de clase. En una sociedad clasista, en un sistema capitalista como el nuestro, no pueden existir concepciones "imparciales", además de que debemos distinguir en estas concepciones las que están ligadas a intereses de clase, y las que "falsifican" la ciencia del derecho o de la sociedad para complacer a una clase dominante.

Según estas consideraciones, procede estudiar las definiciones de reforma agraria mas divulgadas agrupándolas para ese efecto, según sus rasgos más determinantes.

1).- Para un grupo de economistas modernos y a pesar de que han sido entrenados para observar la economía en su conjunto y con capacidad técnica para analizar ciertos desplazamientos intersectoriales críticos que acompañan a las reformas agrarias, la reforma agraria es tan sólo una forma orgánica de reaccionar como se reacciona ante una siniestra maniobra demagógica o subersiva, pero del todo ajena al análisis económico formal.

2).- Para otros grupos la cuestión radica principalmente, en el planteamiento incorrecto de algunos problemas a los que se enfrentan algunos países, como el caso de México, relativos ya sea al estancamiento de la agricultura, o respecto a la manera de remediar las presiones inflacionarias crónicas, o de remediar los déficits de la balanza comercial y de la balanza de pagos, o bien concretamente la tarea de lograr altas tasas de desarrollo exclusivamente a base de mejoras administrati

vas y técnicas. Otras tratan de recurrir a reformas políticas de producción agrícola, de formas de planificación a nivel internacional e integración económica y regional y de comercio exterior, etc.

3).- Hay además otras corrientes que consideran ciertas mejoras esen-- cialmente administrativas y técnicas, como si fueran reformas verdaderas. Ejemplo de ello es la política de los gobiernos que concurrieron a Punta del Este, en donde convinieron en realizar prgramas de tributación progresiva y de reformas agrarias. Al cabo de los años, ninguno de esos países ha realizado la reforma agraria salvo desde -- luego los casos de México y Bolivia, que ya habían iniciado sus respectivas reformas agrarias por otras vías y como consecuencia de otros diversos antecedentes históricos. Así en lugar de realizar una auténtica reforma agraria, se han ensayado sustitutivos - tales como el aprovechamiento agrícola de semillas híbridas, colonización de tierras marginales, construcción de caminos, obras de riego, adquisición de latifundios para su colonización, campañas de acción cívica y hasta de alfabetización.

Todas estas medidas, las más demagógicas y falsas presentadas como auténticas reformas agrarias que no tienen más propósito que el de lograr el apaciguamiento de las masas campesinas, no alteran básicamente ni la distribución del ingreso, ni la estructura político-social, ni las formas económicas de producción y aprovechamiento.

Podemos lograr un nuevo grupo de concepciones de la reforma agraria -- que por caracterizar sus rasgos distintivos, bien podríamos a su vez subdividirlas en - dos corrientes distantas una la que comprende las opiniones e ideas de eminentes abo-

gados y maestros de la materia, que tanto han contribuído para que la reforma agraria gane "en riqueza de contenido y de realización formal, a medida que ella se ha ido ajustando al rigor de la ciencia jurídica", como diría Mendieta y Núñez en un curioso artículo publicado hace tiempo, y en el que critica la participación masiva del agrónomo en la realización de la reforma agraria y consecuentemente la escasa o nula participación del abogado en la misma (48). El otro subrupo comprenderá a especialistas de diversas ramas que estudian la materia desde un particular punto de vista de la economía del desarrollo.

1).- Raúl Lemus García, Licenciado en Derecho y Director del Seminario de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la UNAM, estima que la reforma agraria "es una institución, cuyo objeto toral se orienta al logro de una reestructuración radical en los sistemas de tenencia y explotación de la tierra, corrigiendo injusticias y realizando una sana justicia social distributiva, en beneficio de la población campesina" y que se complementa con los conceptos que él mismo tiene del Derecho Agrario y de la Estructura Agraria, cuando considera al primero en el sentido objetivo, como el conjunto de "...principios, preceptos e instituciones que regulan las diversas formas de la tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícola, con el propósito teleológio de realizar la justicia social, el bien común y la seguridad jurídica". Y por la segunda entiende: "...el conjunto de principios rectores, de instituciones fundamentales, de bases orgánicas, que sistematizan la materia agraria y consagra y sanciona el orden jurídico" (49)

2).- El Maestro Lucio Mendieta y Núñez, de cuyos conocimientos y en

señanzas muchas generaciones hemos participado, parte del principio fundamental - de la redistribución de la propiedad territorial y agrega: "la misma palabra "refor-- ma" esta indicando un cambio en los modos o patrones existentes, en un país deter-- minado, de la distribución de la tierra. Si no hay cambio fundamental de esos modos o patrones, no puede hablarse propiamente de Reforma Agraria". Pero la reforma -- agraria, continúa diciendo, no se agota con el simple cambio de tenencia de la tie rra, sino que comprende cuatro fases: "a) Redistribución de la propiedad territorial; b) crédito para la explotación de la tierra que ha sido objeto de redistribución; c) - asistencia técnica a los nuevos propietarios para la mejor explotación de las exten-- siones territoriales que hayan recibido como consecuencia de la primera fase de la - reforma; y d) asistencia social con el fin de que alcancen mas altos niveles materia- les y morales de vida" (50).

3).- El Lic. Víctor Manzanilla Schaffer, Maestro de la materia en la - Facultad de Derecho de la UNAM y autor de varios libros de su especialidad, dice - al respecto:

"La Reforma Agraria es el conjunto de normas jurídicas que señalan una nueva forma de redistribuir la propiedad rural y cuyo fin principal consiste en dismi- nuir los índices de concentración de la tierra en pocas manos. Dicho conjunto de -- normas, surgen cuando un país se avoca a resolver los problemas sociales y económi- cos que se derivan de la presión demográfica, es decir cuando el crecimiento de la - población rural no encuentra los canales distribuidores apropiados para resolver las - presiones que sobre la tierra se ejercen".

"De esta manera la reforma agraria viene a ser el medio más idóneo para darle debida solución a dichos problemas y a la vez, para otorgar plenitud de vigencia a dos principios ineludibles: la justificación social distributiva y la elevación del nivel de vida de la población rural" (51)

Así mismo el autor expresa el concepto de Reforma Agraria Integral que a su juicio se deriva de la actividad del gobierno de esa época en cumplimiento del programa agrario del Presidente de la República, Lic. López Mateos y la define en la siguiente forma:

"La Reforma Agraria Integral consiste en la planeación democrática que el Estado hace para que el campesino reciba conjuntamente con la tierra, el crédito agrícola, la asistencia técnica, la irrigación, la maquinaria, el Seguro Social y Agrícola, un precio de garantía en la compra de sus productos y todos los medios y servicios que el Estado puede proporcionar, para lograr el efectivo mejoramiento social y económico de la familia campesina y al mismo tiempo el desarrollo de la comunidad rural" (52).

Sería fácil invocar mayor número de opiniones al respecto de distintas personalidades académicas, pero dados los fines de éste trabajo resultaría innecesario. Dichos autores son conformes en el principio básico de la redistribución de la tierra y en la asistencia al campesino del crédito, ayuda técnica, maquinaria, irrigación, etc., para el efecto, bien de realizar una sana justicia social distributiva, el bien común y la seguridad jurídica o en opinión de Manzanilla Schaffer, para aliviar la presión demográfica.

La reforma agraria, ya se ha dicho, no es sólo un problema aritmético, y

estas concepciones se dan por satisfechas cuando el reparto de la tierra se ha he-- cho y se realizan las medidas inherentes de asistencia, que equivale a partir de una concepción metafísica de la naturaleza. La reforma agraria se realiza en los límites mismos de la productividad agrícola según tales autores, desligada del proceso so-- cial, político y económico de la realidad, ignorándose el problema número uno de - la reforma agraria, que en el problema social, y todo en aras de un vago principio - de justicia social o en el peor de los casos, justificando la reforma mediante concep tos maltusianos.

La tierra es un recurso natural limitado y su reparto no es sólo aritméti- co. En el cuadro No. 1 aparece que el total de tierras susceptibles de aprovecha--- miento, tanto sólo 29.3 millones de Hs. se catalogan como abiertas al cultivo, y el resto aptas para la ganadería o explotación forestal o bien inútiles del todo. En el - cuadro No. 2 se justifica que hasta el 31 de agosto de 1964 se habían repartido 54.1 millones de hectáreas con fines agrícolas, o sea que 25 millones de hectáreas por -- sus condiciones no son aptas para la agricultura aún cuando forman parte de dicha - actividad. El problema que tratamos de apuntar es más patente de acuerdo con el -- cuadro No. 3 pues el 65.9 del total de predios censados son de cinco hectáreas o -- menos, con superficie promedio de 1.5 hectáreas.

Por medio del cuadro No. 4 que comprende tierras de labor, se deriva - que el porcentaje mayor de los predios o sea el 70.3 corresponde al grupo de cinco - hectáreas o menos y que le corresponde una superficie promedio de 1.5 hectáreas --- siendo ambos grupos muy semejantes (3 y 4) en el número de predios y su superficie.

En cambio por lo que se refiere en ambos grupos a predios mayores de cinco hectá-- reas, la diferencia es de 103 mil 391 y la superficie difiere en 111 millones 40 mil - 382 hectáreas. En cambio en el renglón del ejido aún cuando la diferencia afecta a 398 ejidos con superficie de 34 millones 167 mil 827.9 hectáreas no supone concen-- tración debido a que estos absorben un amplio grupo de ejidatarios que se transforman en pequeños propietarios.

Finalmente consultando el cuadro No. 5 se observa en la cuestión de la posesión de la tierra que para 1960 la situación del debido empleo de la fuerza de - trabajo del campesinado era difícil puesto que de 6 millones 144 mil 930 individuos, sólo 2 millones 870 mil 238 estaban ocupados, o sea, que el 50% de la fuerza de -- trabajo agrícola no se beneficiaba con la reforma efectuada. Si a ello le agregamos los años transcurridos y el consiguiente aumento demográfico de los años próximos y considerando limitado el recurso de la tierra, los repartos subsecuentes serán menores en superficie, menor la productividad, menor el ingreso per cápita y mayores los problemas sociales, y seguramente inalcanzable el decantado principio de justicia social, el bien común y la seguridad jurídica.

Finalmente de la segunda corriente considerada y que comprende a los - que siendo especialistas en algunas de las ciencias sociales han contribuído a la de- terminación de la problemática agraria; bastará seleccionar algunas opiniones para -- justificar la posición y caractéres de esa corriente.

1).- Para el maestro Ramón Fernández y Fernández, actualmente Presi-- dente del Centro de Economía Agrícola del Colegio de Posgraduados, la determina--

ción del concepto de reforma agraria se logra al fijar los dos elementos siguientes:

a).- Una distribución mas igualitaria de la riqueza y del ingreso.

b).- Un mejoramiento de la productividad (53).

El mismo autor agrega que la clave para una reforma agraria satisfactoria "es hacer compatibles y conjugar en lo posible ambos elementos" lo que se logra no por la creación de derecho generalizado sino como un proceso de corrección de los aspectos defectuosos en lo relativo al sistema de tenencia de la tierra expresado por una parte en una legislación defectuosa que ya no responde a los problemas actuales, como también amerita revisarse el artículo 27 Constitucional y su doctrina, que a pesar de su fecundo historial "ha venido a quedar convertido, ante la situación actual en un adefesio jurídico".

"Del concepto de Dominio eminente del Estado, habría que ir al de función social de la propiedad. Los dos no son por completos equivalentes. El segundo y no el primero, pone mucho énfasis en el uso eficiente. El primero es tradicional,- el segundo mas moderno".

La tesis del autor se complementa mediante la crítica que en el mismo - estudio citado del minifundio particular y ejidal, poniendo de manifiesto como salida a la reforma agraria, la necesidad de revitalizar el ejido, no por medio de la - inversión que de acuerdo con la opinión reciente del Gral. Cárdenas ascendería en tal caso a 18 o 20 mil millones de pesos, pues se ha demostrado que a esa revitalización le sigue un proceso de "descapitalización, sino que: "se requiere abonar el --

campo con modificaciones institucionales, para que la semilla de la "revitalización" fructifique. Abrir de una vez el camino hacia la mediana empresa, asiento de una clase media próspera de agricultores" (sic).

Para lograr tal objetivo, que justifica los supuestos a) y b) de la reforma agraria en la forma antes dicha, el autor analiza el sistema de créditos a la agricultura que por lo que respecta al sector ejidal es dramático, desamparado del sector oficial no obstante la actitud decididamente favorable hacia ese sector. Como el crédito privado practicamente no atiende a los ejidatarios, se ha requerido de un esfuerzo especial del Fondo de Garantía para la Agricultura para que los bancos privados atiendan a la agricultura ejidal, y eso mediante fondos de la Alianza para el Progreso. En esa situación los ejidatarios incapacitados para su acceso a la banca privada, han de atenerse a la banca nacional, la que destina dos terceras partes de sus préstamos a la agricultura no ejidal. Lo anterior el autor citado lo apoya con número según la tabla contenida en el cuadro No. 6.

El comentario es que según el cuadro, de todo el crédito recibido por la agricultura el 41% fue a ejidos; del procedente de instituciones nacionales el 59% se destinó a ejidos; de instituciones privadas y del Fondo de Garantía, el 21% y de los créditos particulares el 46% que justifica el desamparo al sector ejidal.

2).- En la conferencia dictada por Edmundo Flores el 9 de febrero de 1968, define la reforma agraria diciendo:

"Una reforma agraria es una medida redistributiva que pertenece a la misma familia que la política fiscal, la política monetaria, el racionamiento, los --

subsidios, la fijación de salarios: una familia de medidas redistributivas que la economía utiliza para lograr ciertas finalidades... La Secretaría de Hacienda cobra impuestos no para quitarle dinero a los contribuyentes... lo que necesita es que los -- contribuyentes no consuman tanto... A México llega capital extranjero porque la - reforma agraria trajo consgio la seguridad política y el desarrollo sostenido del país. En un país en donde el 3% de la población tienen el 90% de la tierra no hay la posibilidad de desarrollarse y se acabó" (54).

Para los fines de este trabajo, estamos obligados a pensar que los ante-- riores conceptos de la reforma agraria son demasiado limitados; porque seguramente - los aspectos en que se pone énfasis son enfoques nuevos del problema, pero reducidos a un sólo aspecto de la múltiple realidad social, tal como si la reforma agraria fuera un fenómeno autónomo, si los pudiera haber, desligados de la concatenación de la - realidad objetiva.

Por el mismo enfoque parcial que se hace, puede pensarse de inmediato que si el ingreso nacional es la suma total de bienes y servicios que produce un país, para que el desarrollo se inicie o se sostenga, será necesario la reinversión de capital, que no puede salir sino de la privación del consumo de una parte de lo producido o de la ayuda exterior por que hay que pagar intereses. En México en donde la - población crece a un ritmo superior y se desarrolla alrededor del 6 o 7% anual, la - reinversión lograda proviene como se desprende de los conceptos de Edmundo Flores, de las privaciones impuestas al sector de mas bajos ingresos y productividad, constituída por los obreros, empleados y principalmente los campesinos, quien también

pagan los intereses de los capitales extranjeros invertidos para el desarrollo económico logrado.

Considerar la reforma agraria como el mismo Fernández y Fernández lo expresa, al lograr una distribución igualitaria del ingreso y la riqueza por medio del reparto igualitario de la tierra, que es un recurso limitado, es entender la reforma en una forma simplista que no atiende al índice de crecimiento demográfico y que obligaría a la población excedente del campo a ocurrir a otras ramas de la economía, que determinaría el pauperismo creciente en las ciudades que no tienen capacidad para absorber esa mano de obra emigrante. De conseguirse el segundo aspecto, el del mejoramiento de la productividad en el campo por medio de la reforma agraria, de efectuarse el primer supuesto, se lograría formar una clase agraria económicamente superior, una burguesía agraria, aristocratizada que no haría sino agravar las contradicciones ya existentes.

Sistematizar pues los diveros conceptos de la reforma agraria es nuestra tarea, aún cuando sólo sea con un criterio aproximativo, pero que aspire a considerar todos los diveros aspectos y fenómenos que la determinan en el campo de las diversas ciencias. Edmundo Flores nos ha dado un criterio tipológico:

1).- La reforma agraria que se lleva a cabo en un país avanzado.

2).- La reforma agraria que se lleva a cabo en un país no-avanzado, pero que cuenta con dinero, o bien íntimamente asociado a otro país que está dispuesto a dar el dinero necesario para satisfacer y lograr las primeras etapas.

3).- La reforma agraria realizada en países subdesarrollados, que tienen problemas de balanza de pagos y son víctimas de la inflación y desvalo

rización de sus monedas.

México, para Edmundo Flores puede ser ubicado dentro del tercer tipo - retrsopectivamente, considerando las condiciones históricas en que se ha realizado - hasta la fecha la reforma agraria.

El maestro Lombardo Toledano, en su última conferencia, dada a los -- cuadros del Partido Popular Socialista el 1o. de octubre de 1968, distinguía cinco - grupos de países en el escenario actual de la tierra, pudiendo considerar a México - dentro del tercer tipo: (55)

1).- Países atrasados, en los que aún prevalecen formas de vida tribal.

2).- Países que hasta hace poco eran colonias de países imperialistas.

3).- Países en desarrollo que se hallan en el comienzo de la industrialización.

4).- Países altamente industrializados.

5).- Países que construyen la sociedad socialista.

Es el momento de considerar y valorar las aportaciones al estudio científico de nuestra reforma agraria hechas por los intelectuales cuya posiciones hemos reseñado, tomando sus aportaciones y juicios valederos e integrarlas en una tipología de la reforma agraria que pueda en un momento dado, responder a las exigencias de los avances de las ciencias y tecnologías actuales.

TERCERA PARTE

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

I

CONCLUSIONES

a) FONDO HISTORICO.-

1.- En los planes revolucionarios se fijaron como objetivo la redistribución de la tierra, con el propósito de la destrucción del latifundismo, y concomitantemente la burguesía lucha por la existencia de la pequeña propiedad agudizándose la lucha de clases subyacente en el contexto de la Revolución.

2).- Al agudizarse la lucha de clases en el campo como consecuencia de la participación de la pequeña burguesía, y posteriormente como directora de la revolución, ésta otorgó concesiones a los obreros y campesinos a través de los artículos 27 y 123 Constitucionales, considerados éstos como garantías sociales en el marco del liberalismo de la constitución.

3).- La estructura del poder se finca en la asociación dinámica entre la burguesía y los hombres de la revolución, que se convierten con el paso de los años en propietarios rurales.

4).- Se pensó enconces en la imposibilidad de repartir ilimitadamente la tierra ante el temor de reducir la producción agropecuaria como consecuencia de las nuevas relaciones de producción surgidas de la existencia de la pequeña propiedad y la ejidal. Estas ideas retardaron el reparto de la tierra durante el obregonismo y

el callismo.

5).- Durante la época Cardenista se intensifica la vía del desarrollo - capitalista: acelera el reparto de la tierra, organiza a los obreros en las ciudades, expide certificados de inafectabilidad y garantiza la propiedad rural, a la vez nacionaliza el petróleo y los ferrocarriles y abre las vías a un desarrollo independiente limitando la intromisión del capital extranjero.

6).- Para el período 1940-1960 las relaciones entre la estructura del - poder y las formas de tenencia de la tierra se expresan como una alianza de la -- burguesía integrada por banqueros, industriales y el clero, bajo el signo de la "unidad nacional", disminuyendose el ritmo del reparto de las tierras y mediatizando a - los líderes obreros. Las bases para la acumulación de capital estaban dadas.

b) ANALISIS.-

1.- Según Fernando Carmona, la población mexicana que en 1945 emigró a los Estados Unidos fue de dos millones y en ese período concomitantemente aumentó la producción. La productividad marginal de esos emigrantes era nula. Ahora viven en México mas de cuatro millones de desocupados. Urge una política ocupacional.

2.- La política del gobierno se dirige principalmente hacia las zonas - consideradas como de alto rendimiento que son aquéllas en que el capital se acumula favorecidas con las obras cuantiosas de infraestructura. En cambio el resto, donde se practica una actividad agrícola de mera subsistencia, no ha sido favorecida por

el financiamiento y la ayuda del estado.

3.- La problemática de la reforma agraria debe ser situada dentro de - límites históricamente condicionados, porque históricas son las condiciones de vida material de la sociedad; en consecuencia se considera imprescindible una actualización del artículo 27, de su teoría política y de las leyes de reforma agraria.

4.- La política agraria, considerada como una ciencia y no como arma demagógica en manos de aventureros, se aplicará sobre su base teórica de ciencia social comprometida con la sociedad, y ajustándose a las actuales del desarrollo económico, político y social del país, con un estructura jurídica revitalizada como instrumento auxiliar.

5.- El derecho deber se considerado como el mejor instrumento de realización de la reforma agraria; un ordenamiento técnico que comprenda todos los aspectos de la reforma, será concretamente una Ley de la Reforma Agraria.

6.- Muchos aspectos de la Reforma Agraria están condicionados a la -- existencia de una justicia agraria expedita, que de soluciones acertadas y oportunas a los conflictos que con motivo de la aplicación agraria se susciten.

7.- En la aplicación del derecho, la H. Suprema Corte de Justicia - tiene una alta responsabilidad en la ejecución o en el retroceso de la Reforma Agraria.

c) RESULTADOS.-

1.- La acumulación de capital es consecuencia principal de las privaciones sufridas e impuestas al campesinado y trabajadores de bajos ingresos.

2.- La reforma generó la estabilidad política y la concentración del poder, las altas tasas de formación de capital y los índices de producción y productividad de la agricultura.

3.- Si en términos generales la productividad agrícola se ha acelerado, este desarrollo corresponde tan solo a algunas regiones del país. En las zonas temporaleras la productividad agrícola es baja y en diversas regiones los campesinos practican una agricultura de subsistencia, al margen del desarrollo de la técnica y mecanización.

4.- El creciente minifundio es un fenómeno que aparece tanto en el sector ejidal como en el sector de la propiedad no ejidal. El minifundio en la mayoría de los casos de formas económicas de autoconsumo, de bajos niveles tecnológicos, agricultura pobre, abundancia de fuerza de trabajo no utilizada, es un problema a largo plazo.

5.- La problemática de la reforma agraria reside en la vía capitalista de desarrollo elegida, caracterizada por la explotación de la actividad económica por la burguesía nacional aliada al capitalismo extranjero para ese efecto.

II

PERSPECTIVAS

En las páginas precedentes se ha tratado de exponer lo que puede constituír la problemática y la tipología de la Reforma Agraria en México, es decir, hacer un planteamiento o exposición de cuestiones históricas, jurídicas y sociales de la reforma, razones para tratar de determinar su naturaleza y fines, así como los modelos o grupos en lo que se puedan encuadrar.

Pero para la total realización de un planteamiento in extenso, y posteriormente para sentar las bases de una nueva proyección de la Reforma Agraria, ésta deberá hacerse dentro de las perspectivas que en la actualidad ofrecen los progresos y métodos de la ciencia y su aplicación en la tecnología, por tal motivo dentro de los límites que debe abarcar un trabajo como el presente en esta parte que se desarrolla como resumen y perspectiva, se hace teniendo como meta señalar que las cuestiones tratadas con anterioridad deben desenvolverse en el marco científico, y para el caso de nuestro país deben aprovecharse al máximo las ilimitadas posibilidades que ofrece la ciencia, y dedicar la parte que le corresponde a la reforma agraria dentro del desarrollo económico del país el esfuerzo total para su orientación y concretización después.

Antes de establecer las relaciones de la ciencia y la tecnología con la

reforma agraria mexicana, se destacará el extraordinario desarrollo que ha tenido - aquéllas en nuestros días al grado que han determinado su carácter de fuerzas productivas y han constituído el signo de avance de los países altamente desarrollados.

La ciencia es un importantísimo elemento de la cultura espiritual, la forma superior de los conocimientos humanos, y con la ayuda de la misma el hombre -- ejerce su dominio sobre las fuerzas de la naturaleza, desarrolla la producción de bienes y transforma las relaciones sociales; la ciencia no puede surgir y desarrollarse - al margen de la sociedad, tampoco ésta, en una fase elevada de su desenvolvimiento, puede existir sin la ciencia (56).

Dentro de la ciencia debemos distinguir las ciencias de la naturaleza y - las de la sociedad, entendiendo las primeras como la base teórica de la industria, la técnica y la medicina, y por las segundas la esfera de conocimientos de la sociedad, sus leyes de aparición y desarrollo, la existencia de la conciencia social y su interacción sobre el hombre (57).

El espectacular desarrollo de la ciencia ha hecho que se cambie su posi-- ción frente a la tecnología y la producción, así en el pasado aquélla iba rezagada - respecto de éstas, pero en la actualidad es difícil separar los avances de una y de -- otras, y ya frecuentemente la ciencia va adelante, "una particularidad notable de - la ciencia actual es que cada vez resulta mas frecuente el hecho de que se anticipe- al desarrollo de la producción. La ciencia se ha convertido en una fuerza de tal magnitud, que predetermina la práctica. De hija de la producción, la ciencia se transforma en su madre. Es decir, que la ciencia de hoy en día no sólo se halla al servicio -- de las exigencias que plantea la producción, sino que interviene cada vez con mayor

frecuencia como una de las premisas de la revolución técnica" (58). La física nuclear, la cosmonáutica, la automatización y la cibernética, la biología molecular, la exploración del microcosmos y el espacio, a estas ramas de la ciencia pertenece sin lugar a dudas el futuro, y son ellas las que de una manera notable ponen de manifiesto el papel general de la ciencia.

El autor Vladimir Shámberg destaca "que algunos científicos de diversos países y rumbos han llegado a la conclusión de que la humanidad está en el lindero de dos épocas en el desarrollo de la civilización" (59), lo que pone de manifiesto la trascendencia de la tecnología y la ciencia en el momento presente, y para decirlo con V. Lombardo Toledano "es el momento histórico más maravilloso que ha vivido el hombre hasta ahora".

Shámberg para hacer resaltar su afirmación pone el siguiente ejemplo: "yo me imagino que paralelamente a los procesos de la revolución técnico-científica, juntamente con los cambios cualitativos radicales que elevan las fuerzas productivas a un nuevo grado, en una serie de ramas se lleva a cabo la total industrialización de la producción. Un ejemplo convincente de esto es la economía agraria. En los Estados Unidos de Norteamérica durante el período de la posguerra la agricultura se ha vuelto una rama muy mecanizada. La inversión de capital por cada persona que se ocupa en la economía agraria, es ahora más alta que en la industria de transformación. En los últimos años en ésta se han registrado los ritmos más elevados de incremento de la productividad del trabajo. Resultando que en los últimos 15 años se ha reducido a la mitad el número de personas ocupadas en la economía agraria, es decir, ha pasado de

10 a 5 millones de hombres" (60)

Estos notables avances técnico-científicos, pertenecen a los países industrialmente desarrollados, y en el que se lleva a cabo con más intensidad es en los EE.UU., pues es ahí donde existe una enorme acumulación de capitales que pueden invertirse en la ciencia, solamente hay que considerar que en la investigación científica se invierten 22 mil millones de dólares, mientras que en los países de Europa Occidental en conjunto, sólo se invierte 6 mil millones de dólares (61). Pero aún cuando los avances de la ciencia por necesidad se realicen en los países descritos, los que no se encuentran en esta situación, tienen la posibilidad de aprovecharlos íntegramente en su desarrollo, aquí en México por ejemplo se realizan importantísimas investigaciones en medicina, astronomía y otras ramas de la ciencia, y para mediados de 1969, estará funcionando cerca de la ciudad de México un reactor atómico.

Eli de Gortari expresa así mismo que "el desarrollo de la investigación científica y el desenvolvimiento de sus aplicaciones tecnológicas son indispensables para el progreso de nuestro país, lo mismo que para el mejoramiento de las condiciones de vida de todos los mexicanos. Más aún, es obvio que los resultados de la actividad científica caracterizan definidamente la época en la cual vivimos y que las consecuencias de sus aplicaciones influyen en todos los aspectos del mundo contemporáneo" (62).

Es indudable que la importancia de la tecnología y de la ciencia es ampliamente conocida por los estudiosos en nuestro país, y sus repercusiones en el desarrollo del mismo, además la nación posee avanzados institutos de investigación y a ca

paces científicos al frente de ellos, entonces es importante conocer en que grado y - en qué medida han colaborado a uno de los problemas más urgentes en nuestro desa-- rrollo, y que naciera como bandera de la Revolución de 1910: La Reforma Agraria.

Manuel Bravo Jiménez en un ensayo sobre "La Ciencia y la Tecnología - en el Desarrollo Nacional", ha expresado: "no podemos afirmar, mejor dicho, no nos permite afirmar que en México se "realiza" investigación científica y tecnológica-- por el simple hecho de que ya contamos con instituciones, muchas ejemplares que se- dedican a ello, así como no podríamos afirmar, en otro caso, que la enseñanza primaria es un problema superado por la ejemplar atención que le concede nuestro gobierno cuando el 80% de los niños campesinos que inician su enseñanza primaria no llegan - más allá de cursar tres grados de instrucción, o cuando sabemos que la fuerza de tra - bajo del país se nutrió, en cifra cercana al 60%, con jóvenes que solo terminaron o - ni siquiera llegaron a terminar su enseñanza primaria". (63).

Edmundo Flores por otra parte en un ensayo publicado en el periódico - - "El Día", al referirse a la Reforma Agraria en México y en el Resto del Mundo, se hacía la siguiente pregunta: "¡¿Vamos a resolver este problema? ¿Si o no? Yo creo que si, pero para lograrlo es imperativo pensar de acuerdo con nuestra época, hay que respetar por supuesto las ideas de Zapata, las ideas de los agraristas, de Cárdenas, de -- los hombres que crearon el México viejo. Pero además hay que someter nuestra circunstancia actual a la desapasionada revisión analítica o inventar soluciones originales para resolver los problemas de un mundo y de un México desconcertantes. Y temo que la parte de esta tarea universal que le corresponde a México no la estamos haciendo ni -- en el PRI, ni en el Congreso, y lo que es aún más grave, ni en las universidades"(64)

Y Eli de Gortari opina: "Hasta ahora, la investigación científica en México ha sido una especie de producto secundario, surgido indirectamente de la enseñanza superior. Muchas personas consideran incluso la actividad científica como un lujo que nos acarrea cierto prestigio en el extranjero; y la inmensa mayoría de la población la ignora por completo, o cuando llega a tener noticia de ella, no comprende su importancia y habitualmente la mira con indiferencia. Naturalmente que esta situación no favorece a la investigación científica, y ciertamente, le es bastante adversa" (65).

Entonces en qué forma se ha realizado la Reforma Agraria, que el campesino produce seis veces menos que el trabajador industrial, que sus hijos apenas si pueden cursar la enseñanza primaria, ¿Cuál ha sido la aportación científica y técnica para ejecución de esta reforma?. Desde luego, los gobiernos revolucionarios han repartido millones de hectáreas, ha desaparecido casi por completo el latifundismo de viejo molde, se han construído impresionantes obras de riego, se ha llevado la electricidad a regiones que carecían de ella, etc. ¿Pero en realidad todas estas obras han beneficiado directamente al campesino, y le han dado a la reforma agraria el carácter renovador con que soñaron algunos revolucionarios?

"Sin la ciencia, es inconcebible una sociedad desarrollada contemporánea, y la ciencia como factor primordial del desarrollo social introduce cambios en la estructura social moderna" (66). De esta afirmación podríamos inferir que en México no ha existido la posibilidad de una ciencia social verdadera, al faltarle el compromiso con la sociedad, y la estructura social básicamente no se ha modificado en-

virtud de carecer de capilaridad o permeabilidad social inherente a toda sociedad en desarrollo, y como dice un autor, esta situación conduce a la esterilidad científica - pues el compromiso significa ante todo ocuparse por los grandes problemas nacionales, en nuestro caso la reforma agraria, al considerarla como uno de los "puntos vulnera - bles del progreso, y a la cual los científicos podrían ofrecer sus experiencias y su natural generosidad" (67).

En el anteproyecto de reforma al plan de estudios presentado ante el Consejo Técnico de la Facultad de Derecho, y que, apareciera publicado en la Gaceta - UNAM el 15 de noviembre de 1967 se analizan importantes cuestiones para la ense - ñanza del derecho, e inclusive, aporta un novedoso plan para impartir las materias - por semestres y créditos, e incluye una gran lista de opciones, pero podríamos apun - tar aquí que a excepción hecha de impartir un curso de Derecho Agrario de cinco horas semanales y con una equivalencia de 10 créditos, no encontramos ninguna otra -- aportación dirigida a investigar los aspectos de la Reforma Agraria, y esto es aún más grave, si se considera que el Derecho es la principal vía para la ejecución de ésta.

Sin embargo a nivel de Reforma Universitaria, quizá cambie esta situa -- ción ya que la ponencia presentada por la UNAM ante la última reunión de la Asociación de Universidades celebrada en la ciudad de Jalapa, Ver., señala dos ideas muy importantes:

1.- La cuestión relativa al desarrollo económico y 2.- Las relativas al desarrollo de - la educación superior. Decididamente se piensa que entonces sí habrá una estrecha -- vinculación entre la regorma agraria -como parte del desarrollo económico- y la in--

vestigación científica en la Universidad. A este respecto Hernando Pacheco en un artículo "El Subempleo en América Latina y su Significación en el Desarrollo", publicado en el periódico "El Día", expresa: "... debe pensarse y planearse con una verdadera reforma económica y social de la agricultura, con una verdadera revolución en los modelos de existencia, educación y trabajo en el sector agrario. Esto es una prioridad".

En la Universidad Autónoma de Chihuahua, se ha avisorado la necesidad de vincular la actividad científica a la reforma agraria, aunque con sus muy limitados recursos, su tarea tendrá que ser forzosamente modesta, y al respecto en el dictamen presentado ante el Consejo Universitario se decía: "Los planes de estudio de esta Universidad están constituídos sobre la hipótesis de que deben lograr la especialización de los estudiantes en una área profesional determinada, por lo que incluyen en forma exclusiva materias informativas, adquiriendo un carácter absolutamente profesionalizante. Esta situación torna incompleta la labor de la Universidad, pues se ha descuidado el aspecto formativo del estudiante, fundamentalmente en lo que se refiere a la adquisición de capacidades que van más allá del campo estricto de su profesión, como la convivencia y su interés por los problemas humanos y su responsabilidad personal y social". Y con relación a la aportación al problema agrario, se propuso el establecimiento de "un centro de Investigación de Agricultura en Zonas Aridas, en la Escuela de Ciencias Agropecuarias" (68).

En los Estados Unidos de Norteamérica se obligó a las universidades mediante la Ley de Concesión de Tierras de 1862 a dedicarse preferentemente al estudio

e investigación de la agricultura y al respecto señala James A. Perkins "el impacto de la nueva idea de la universidad se dejó sentir primeramente en la agricultura lo cual era natural, ya que la necesidad de aplicar la tecnología a la agricultura era uno de los requisitos impuestos por la Ley de Concesión de Tierras" (69). Lo que hace resaltar la importancia que en el vecino país del norte se le dió a los problemas de la tierra, en el nuestro que es eminentemente agrícola no encontramos ninguna disposición legal que obligue a las instituciones educativas, o de investigación a realizar una tarea semejante.

Esperamos que la crezción de la Academia de Ciencias de México venga a iniciar los estudios científicos de que adolece la Reforma Agraria, y sobre todo si se atiende a la exposición de motivos de la iniciativa de ley que la creó, cuando expresa: "Nuestra época es de grandes saltos en todos los órdenes de la vida colectiva, la más lúcida y la más audaz de la historia. La ciencia base del conocimiento y de las proyecciones hacia el porvenir, constituye un todo indivisible, sin ramas o segmentos separados ni contingencias entre ellos como hasta ayer solía decirse, La división arbitraria y tradicional entre ciencias y humanidades corresponde al pasado. Porque el hombre vuelve a ser el principio y objeto de las instituciones sociales, de las funciones del estado, de las organizaciones progresistas y de las normas de conducta. La ciencia influye en la vida económica, en las luchas políticas, en la educación, en las artes, la música y las letras". (70).

APENDICE NOTAS Y BIBLIOGRAFIA

A P E N D I C E

NUMERO 1. -

"Artículo 10. - Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias- o restiturorias de ejidos o agua, que se hubieren dictado en favor de los pueblos o - que en lo futuro se dictaren no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni el extraordinario de amparo. Los afectados con dotaciones tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización co - rrespondiente. Ese derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de- un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el - " Diario Oficial " de la Federación. Fenecido ese término, ninguna reclamación - será admitida. "

" Las Comisiones Locales Agrarias y demás autoridades encargadas de - tramitar las solicitudes de dotaciones de ejidos, por ningún motivo afectarán la pequeño propiedad, ni ninguna otra de las que están exceptuadas de afectación por la Ley Agraria en que se funde la dotación, las cuales serán siempre respetadas; incurriendo en responsabilidad por violaciones a la Constitución, en caso de que lleguen a conceder dotaciones de ejidos afectando esas propiedades."

" El Presidente de la República no autorizará ninguna dotación de ejidos que afecten a la pequeña propiedad o a las otras a que se refiere el párrafo anterior, siendo también responsable por violaciones a la Constitución en caso de que lo hiciera.

" Iguales responsabilidades se exigirán en caso de que se concedan restituciones de tierras en contravención a la misma Ley Agraria".

NUMERO 2. -

"XIV. - Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubieren dictado en favor de los pueblos o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

" Los afectados con dotación tendrán solamente el derecho de acudir al gobierno federal para que les sea pagada la inmenización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido este término, ninguna reclamación será admitida".

"XV. - Las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten".

NUMERO 3. -

" Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias-

de tierras o aguas, no pueden promover el juicio de amparo, de conformidad con la fracción XIV del artículo 27 de la Constitución Federal; por tanto, un juicio de garantías no puede admitirse contra esas resoluciones, aunque se aleguen violaciones-sustanciales al procedimiento o a las leyes de la materia". Apéndice al Tomo --- XCVII del Semanario Judicial de la Federación Vol. II pag. 244.

NUMEROS 4. -

"Si de los términos en que está concebida una demanda de amparo, no se infiere plenamente que se trate de actos de ejecución de alguna resolución dotatoria de tierras, pronunciada conforme a la ley, que son a las que se contrae la fracción XIV del artículo 27 Constitucional, proscribiendo el juicio de amparo para los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas - que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictare, es - claro que no pudiéndose considerar a priori comprendido tal caso en la mencionada disposición constitucional, es necesario admitir o tramitar la demanda de amparo - respectiva, para poder establecer, en presencia de los informes de las autoridades-responsables y de las pruebas que rindan las partes, las proposiciones conducentes" Apéndice citado, Vol. III pag. 792. Semanario Judicial de la Federación.

NUMERO 5. -

" Para fundamentar su afirmación de que la Suprema Corte de Justicia protege a los latifundistas, el gobernador del Estado, Leopoldo Sánchez Celis, citó hoy en su último informe los amparos números 6,463/64 y 7,827/64 interpuestos por una misma persona jurídica que exhibió, con su demanda, una escritura públi-

ca en que se consigna detalladamente la constitución de dos grandes latifundios.

" Dijo el gobernador que estos dos bastan para comprobar su denuncia - y añadió: Cuatro años de numerosas constantes, bien fundadas y decididas gestiones, nos autorizan a concluir que la Corte, por diversas razones, intelectuales, sentimentales o económicas, no cambiará su jurisprudencia ni su actitud antiagrarista".

CUADRO No. 1

Superficie abierta al cultivo	292,606	Km2	14.98%
Pastos en llanura y lomerío	166.089	"	8.51%
Pastos en terreno cerril	690.783	"	35.38%
Superficie forestal	662.097	"	33.91%
Terrenos inútiles por aridez, Calveros, pantanos, arenales, superficies pedregozas, etc.	140.812	"	7.22%
Superficie total del país	1,952.387	"	100.00%

Geografía General de México. Geografía Económica. Tomo IV. Inst. de Invest. Económicas 1962. p.64

CUADRO No. 2

Dotaciones agrarias hechas por los regímenes presidenciales

Presidentes	Períodos	Miles Hs.	%
Venustiano Carranza	1915-1920	132	0.2
Adolfo de la Huerta	Mayo-Nov. 1920	34	0.1
Alvaro Obregón	1920-1924	971	1.8
Plutarco Elías Elías Calles	1924-1928	3,088	5.7
Emilio Portes Gil.	1928-1930	1,173	2.2
Pascual Ortiz Rubio	1930-1932	1,469	2.7
Abelardo Rodríguez	1932-1934	799	1.5
Lázaro Cárdenas	1934-1940	17,890	33.1
Manuel Avila Camacho	1940-1946	5,519	10.2
Miguel Alemán	1946-1952	3,845	7.1
Adolfo Ruiz Cortines	1952-1958	3,199	5.9
Adolfo López Mateos	1958-1964	16,004	29.5

Total de tierras entregadas hasta el 31 de agosto de 1964

La Economía Mexicana en Cifras, México 1965. NAFINSA. p. 49

CUADRO No. 3

	No. de Predios	Sup. Hectáreas
Predios Censados en la República Mex.	1,365,141	169,084,207.7
Mayores de 5 hectáreas	447,334	123,259,025.5
De 5 hs. o menos	899,108	1.328,106.9
Ejidos	18,699	44.497,075.3

IV Censo Agrícola-Ganadero y Ejidal 1960
Sria. de Ind. y Comercio. Dir. Gral. de
Estadística México D.F. 1962.

CUADRO No. 4

Predios con tierra de labor	Número (1)	Superficie Hs.
Estados Unidos Mexicanos	1,220,324	23,816,911.7
Mayores de 5 hectáreas	343,943	12,218,643.5
De 5 hectáreas o menos	858,080	1,269,020.8
Ejidos	18,301	10,329,247.4

(1) No es el total de predios censados, se trata del número de predios que contaban con tierra de labor.
IV Censo Agrícola-Ganadero y Ejidal 1960.

CUADRO No. 5

Posesión de la Tierra Concepto	1960
Población económicamente activa dedicada a la agricultura, ganadería, silvicultura, caza y - pesca	6,144,930
Poseedores (1)	2,870,238
Ejidatarios que poseen tierras	1,523,796
Propietarios Parts. de 5 Hs. o mas (2)	447,338
Propietarios de menos de 5 Hs. (3)	899,108

(1) Las cifras de poseedores de tierras no incluyen a los indígenas que viven apartados de la civilización y que poseen tierras, pero sin título legal de posesión.

(2) Las cifras se refieren a números de propiedades particulares censadas excluyendo las de propiedad comunal o del gobierno. El número exacto de propietarios puede variar por menos si un dueño lo es de varios predios, o por más si un predio pertenece a varios dueños.

(3) Las cifras se refieren a número de predios estimándose un propietario para cada predio.

Trayectoria y Ritmo del Crédito Agrícola en México. Alvaro de Albornoz. Inst. de Inv. Económicas. 1966 p. 67

CUADRO No. 6

Préstamos Agrícolas otorgados en 1965 por bancos nacionales

	Total	Particulares	Ejidatarios
Totales	3,088.22	1,989.44	1,098.78
Por cientos	100.00	64.3	35.7
Banco Agropecuario	10.20	10.20	
Fondo de Garantía	768.48	695.19	73.29
Banco Ejidal	692.12		692.12
Banco Agrícola	943.07	943.07	
Comercio Exterior	341.08	340.98	10

NOTAS

1. - Jaques Chonchol. - Periódico " El Día " enero 10 de 1968. - " El Desarrollo de Amércia Latina y la Reforma Agraria".

2. - Gunnard Myrdal. - " Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas ". - Fondo de Cultura Económica. - México 1959. - pp. 95 y 96

3. - Eyler N. Simpson. - " El Ejido. Unica salida para México ". Problemas -- Agrícolas e Industriales de México. Vol. IV No. 4. México, D.F.

4. - Carlos Tello. - " La Tenencia de la Tierra en México ". Ed. Universidad Autónoma de México. México, D.F. 1968

5. - Ib. p. 77

6. - Anatol Shulgovski. - " México en la Encrucijada de su Historia " Fondo de Cultura Popular S. de R. L. México 1959.- p. 241.

7. - "Seis Años al Servicio de México ". - (1934-1940). México 1940 p. 327

8.- Carlos Tello. - o. c. p. 82

9. - Ib. p. 86

10. - Rodolfo Stavenhagen.- "Aspectos Sociales de la Estructura Agraria en México ". - de la obra " Neolatifundismo y Explotación. De Emiliano Zapata a Anderson Clayton & Co. ". - Los Grandes Problemas Nacionales. - Ed. - - Nuestro Tiempo, S. A. México, D. F. 1968. p.46 y sig.

11. -Fernando Paz Sánchez. - " Problemas y Perspectivas del Desarrollo Agrícola"

De la obra anterior. - p. 84

12. - Pablo González Casanova. - " La Democracia en México ". - Serie el Hombre y su Tiempo. - Ed. Era, S. A. México 1965. pp. 30, 35 y 44.

13. - Carlos Tello. - o. c. p. 81

14. - Ramón Ramírez. - "Tendencia de la Economía Mexicana". - Ed. - U.N.A.M. Escuela Nacional de Economía. México 1962.

15. - Pablo González Casanova. - o. c.p. 62 y sig.

16. - Marco Antonio Durán. - " El Agrarismo Mexicano " Ed. Siglo XXI Editores, S. A. México 1967 p. 19

17. - Jesús Silva Herzog. "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria " Fondo de Cultura Económica. - Serie Vida y Pensamiento de México. - México. 1959.

18. - Ponciano Arriaga. - Voto Extraordinario, del Congreso Constituyente de - 1857 citado por Rosilda Blanco Martínez. " El Pensamiento Agrario en la Constitución de 1857 ". - Ed. Botas. México 1957. p. - 84.

19. - Eyler N. Simpson. - o. c. p. 74

20. - Anatol Shulgovski. - o. c. p. 205

21. - Jesús Silva Herzog. - o.c.pp. 325 y 326

22. - Manuel Aguilera Gómez.- " La Reforma Agraria en el Desarrollo Económico ". - Director de la Escuela de Economía de la Universidad de de San Luis Potosí. - Periódico " El Día" 12 de marzo de 1966. - México, D. F.

23. -Secretaría de Agricultura. - " Recopilación de las principales leyes expedidas por conducto de la Secretaría de Agricultura y Fomento ". - México. 1927. pp. 430 y 432.

24. - Anatol Shulgovski.- o. c. p. 207

25. - Ib. p. 207

26. - Id. p. 209

27. - Carlos Tello. - o. c.

28. - Ramón Ramírez. - o. c. p. 84

29. - Ib. p. 97

30. - Rodolfo Stavenhagen. - o. c. p. 49

31. - Lucio Mendieta y Núñez. - " Un Anteproyecto de Nuevo Código Agrario ". p. 9. - Centro de Investigaciones Agrarias. México. - 1964.

32. - Raúl Lemus García. - " La Reforma Agraria en México ". Periódico "El Día" Abril 26 de 1968. México, D. F.

33. - Lucio Mendieta y Núñez. - " El Problema Agrario en México ". - VII ed.- Ed. Porrua, S. A. México, D. F. 1959. p. 161.

34. - Emilio López Zamora. - "Algunos aspectos prácticos de la Reforma Agraria". Periódico " El Día" lo. de Abril de 1966. - México, D. F.

35. - Félix Pichardo Estrada. - " Simulaciones en Materia Agraria " Periódico -- " El Día ". - 8 de septiembre de 1967.

36. - Raúl Lemus García. - o. c.

37. - Primer Seminario sobre Problemas Económicos de México. Compilación editada por Siglo XXI. Editores S. A. México 1966 p. 2

38. - Id. p. 7.

39. - Octaviano Campos Salas. - Discurso pronunciado en la asamblea de la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio. - Revista "Siempre" No. 805. pp. 62 y sig. México, D. F.

40. - Alvaro de Albornoz. - " Trayectoria y Ritmo del Crédito Agrícola en México ". - Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas. 1966. pp. 9 y sig.

41. - Ramón Ramírez. - o. c. p. 98

42. - Fernando Paz Sánchez. - o. c. pp. 57-58

43. - Alvaro de Albornoz. - o. c. p. 11

44. - Fernando Paz Sánchez. - o-c. p. 103

45. - Id. p. 59

46. - Carlos Marx y Federico Engels. - Obras Completas. - Tomo XXXI p. 209 Ed. Rusa.

47. - Oscar Lange. - "Economía Política". - Tomo I. - Fondo de Cultura Económica. 1966. p. 17

48. - Lucio Mendieta y Núñez. - " Agrónomos y Abogados en la Reforma Agraria". Revista "Política Agraria" Ed. Instituto de Investigaciones Agrarias UNAM 1957. p. 45

49. - Raúl Lemus García. - o. c.

50. - Lucio Mendieta y Núñez. - " La Reforma Agraria de la América Latina en Washington ". - Instituto de Investigaciones Sociales. - UNAM. - 1960 pp. 19-20

51. - Victor Manzanilla Schaffer. - " Aspectos de la Reforma Agraria Mexicana". Parte I. - Periódico " Norte ". Chihuahua, Chih. No. 2162. Enero 17 de 1962.

52. - Loc. cit. No. 2169

53. - Ramón Fernández y Fernández. - "El Agrarismo Mexicano". - Periódico -- " El Día ". - Septiembre 27 de 1967. -

54. - Edmundo Flores. - " La Reforma Agraria en México y en el Resto del Mundo" Periódico " El Día ". - agosto 3 de 1968.

55. - Vicente Lombardo Toledano. - " La Juventud en el Mundo y en México "- Periódico " El Día ". - 21 de noviembre de 1968.

56. - M. B. Kedrov. - A. Spirkin. - " La Ciencia ". - Colección 70. pp. 7, 9 y 22. Ed. Grijalbo, S. A. México 1968.

57.- Id. pp. 47 y 75

58. - Ib. p. 41

59. - Vladimir Shámberg. - " La Revolución Técnico-Científica como nuevo factor del Desarrollo ". - ensayo- El Marxismo y el Mundo Contemporáneo.

Fondo de Cultura Popular. México 1968. p. 286

60. - Id. p. 289

61. - Ib. p. 290

62. - Eli de Gortari. - " La Ciencia en la Historia de México ". - Fondo de Cultura Económica. México 1963. - p. 400

63. - Manuel Bravo Jiménez. - " La Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Nacional ". - Periódico " El Día " 9 de mayo de 1967

64. - Edmundo Flores. - o. c.

65. - Eli de Gortari. - o. c. p. 398

66. - Nikolai Ovchinnikov. - " Característica de las Ciencias Naturales Contemporáneas " . - Revista Historia y Sociedad No. 12 México 1968.

67. - Manuel Bravo Jiménez. - o. c.

68. - Proyecto de Reforma Universitaria. - Universidad Autónoma de Chihuahua.- 1968.

69. - James A. Perkins. - " La Universidad en Transición ". - Manuales Uteha No. 354. - México, D. F. 1967. - p. 24

70. - " Iniciativa del PPS para crear la Academia de Ciencias de México " Periódico " El Día " 16 de diciembre de 1966.

BIBLIOGRAFIA

OBRAS ESPECIALIZADAS

AGUILERA, GOMEZ MANUEL. - " La Reforma Agraria en el Desarrollo Económico ". - Ensayo.

ALBORNOZ, ALVARO DE . - " Trayectoria y Ritmo del Crédito en México ".

ARRIAGA, PONCIANO. - Voto Extraordinario en el Congreso Constituyente - - - 1856-1857

CHONCHOL, JAQUES. - " El Desarrollo de América Latina y la Reforma Agraria" Ensayo.

DURAN, MARCO ANTONIO. - " El Agrarismo Mexicano ".

FERNANDEZ Y FERNANDEZ RAMON. - " El Agrarismo Mexicano ". - Ensayo

FLORES, EDMUNDO. - " La Reforma Agraria en México ". Ensayo

LEMUS GARCIA, RAUL. - " La Reforma Agraria en México ". Ensayo.

LOPEZ ZAMORA, EMILIO. - " Algunos Aspectos Practicos de la Reforma Agraria " Ensayo.

MANZANILLA SCHAFFER, VICTOR. - " Aspectos de la Reforma Agraria Mexicana" Ensayo
" La Reforma Agraria ".

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. - " Un Anteproyecto de Nuevo Código Agrario "

" Política Agraria "
" El Problema Agrario en México "
" La Reforma Agraria de la América Latina en Washington "

PAZ SANCHEZ, FERNANDO. - " Problemas y Perspectivas del Desarrollo Agrícola "

PICHARDO ESTRADA, FELIX. - " Simulaciones en Materia Agraria ". Ensayo

SECRETARIA DE ACRICULTURA. - " Recopilación de las Principales Leyes Expedidas por Conducto de la Secretaría de Agricultura y Fomento ".

SCHULGOVSKI, ANATOL. - " México en la Encrucijada de su Historia ".

SILVA HERZOG, JESUS. - " El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria ".
" Breve Estudio de la Revolución Mexicana ".
"Nueve Estudios Mexicanos ".

SIMPSON, EYLER N. - " El Ejido Unica Salida para México ".

STAVENHAGEN, RODOLFO. - " Aspectos Sociales de la Estructura Agraria en México ".

TELLO, CARLOS. - " La Tenencia de la Tierra en México ".

OBRAS GENERALES

BRAVO JIMENEZ, MANUEL. - "La Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Nacional ". Ensayo.

CAMPOS SALAS, OCTAVIANO. - " Informe sobre el Desarrollo Económico de México ".

GONZALEZ CASANOVA, PABLO. - " La Democracia en México ".

DE GORTARI, ELI. - " La Ciencia en la Historia de México ".

LANGE, OSCAR. - " Economía Política "

LOMBARDO TOLEDANO, VICENTE. - " Las Corrientes Filosóficas en la Vida de

México "
" La Juventud en el Mundo y en México ".

MARX, CARLOS Y FEDERICO ENGELS. - Obras Completas.

M.B. KEDROV. A. SPIRKIN. - " La Ciencia ".

MYRDAL GUNNARD. - " Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas ".

OVCHINNIKOV, NICOLAI. - " Característica de las Ciencias Naturales Contempráneas ".

PRIMER SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS ECONOMICOS DE MEXICO

PERKINS, JAMES A. - " La Universidad en Transición "

RAMIREZ, RAMON. - " Tendencias de la Economía Mexicana ".

UNZUETA, GERARDO. - " Lombardo Toledano y el Marxismo-Leninismo ".

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA MEXICANA

CODIGO AGRARIO

CODIGO ADMINISTRATIVO DE CHIHUAHUA

LEY DE AMPARO

LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915

REVISTAS

" SIEMPRE ". '- Presencia de México. - México, D. F.

" PROBLEMAS AGRICOLAS E INDUSTRIALES DE MEXICO". - México, D. F.

" ESTUDIOS AGRARIOS" . - México, D. F.

" HISTORIA Y SOCIEDAD ". - Revista Continental de Humanismo Moderno.

PERIODICOS

" EL DIA ". - México, D. F.

" NORTE ". - Chihuahua, Chih.

ESTADISTICA

MEXICO 1966. - México, D. F.

" SEIS AÑOS AL SERVICIO DE MEXICO ". - México, D. F..